

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO

EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE

**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS BRASILEIRA PÓS-1990: REPARAÇÃO,
EQUALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO**

MARINGÁ

2005

EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE

**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS BRASILEIRA PÓS-1990: REPARAÇÃO,
EQUALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: Fundamentos da Educação da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial à obtenção de Título de Mestre em Educação, sob a orientação da professora Dra. Amélia Kimiko Noma.

MARINGÁ, maio/2005

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

C535e Chilante, Edinéia Fátima Navarro
A educação de jovens e adultos brasileira pós-1990 :
reparação, equalização e qualificação / Edinéia Fátima
Navarro Chilante. - Maringá, PR : [s.n.], 2005.
213 f. : il.

Orientador : Prof. Dr. Amélia Kimiko Noma
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2005.

1. Educação de adultos. 2. Educação pública. 3.
Política educacional neoliberal. 4. Educação de jovens e
adultos - Brasil - Pós-1990. I. Universidade Estadual de
Maringá. Programa de Pós-Graduação em Educação. II. Título.

CDD 21.ed.374
370.9

TERMO DE APROVAÇÃO

EDINÉIA FÁTIMA NAVARRO CHILANTE

**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS BRASILEIRA PÓS-1990: REPARAÇÃO,
EQUALIZAÇÃO E QUALIFICAÇÃO**

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Prof^ª. Dra. Amélia Kimiko Noma (UEM)

Prof^ª. Dra. Ângela Maria Hidalgo (UEL)

Prof^ª. Dra. Maria Aparecida Cecílio (UEM)

Para Claudemir amigo e
companheiro que esteve ao meu lado em
todos os momentos dessa caminhada.

Para Bruno que dá um
sentido especial à minha vida.

Para Henrique que vem
completar nossa família.

Para Amélia que com
paciência e dedicação me
orientou nos passos dessa
pesquisa.

RESUMO

O objeto de estudo dessa dissertação é a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, a partir da década de 1990. Tomando como ponto de partida a investigação sobre a configuração assumida pela EJA no período delimitado, o trabalho tem como objetivo a análise das funções de reparação, equalização e qualificação atribuídas a essa modalidade da educação básica no concomitante processo de reforma da educação nacional. Utiliza-se a abordagem histórica, contextualizando o objeto no processo mais amplo das relações sociais, em âmbito internacional e nacional, e estabelecendo suas mediações com as condições históricas específicas nas quais ocorreu a sua constituição. Parte-se do pressuposto de que as funções atribuídas à EJA não podem ser explicadas por si mesmas, nem podem ser compreendidas restringindo-se a aspectos da legislação educacional brasileira e ao campo estritamente educacional. A pesquisa explicita sua vinculação com questões econômicas, políticas e culturais da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial. Por meio da articulação entre as esferas do singular e do universal evidencia sua subordinação à reorganização do capital sob novos parâmetros de produção e acumulação, resultantes da resposta do capitalismo mundial à crise geral que se tornou mais evidente a partir da década de 1970. O estudo, de caráter teórico, tem como principais fontes primárias documentos oficiais nacionais e declarações internacionais pertinentes à educação e à EJA. O trabalho questiona a concepção da EJA como reparação de uma dívida social e sua tarefa de estender a todos o acesso e o domínio da escrita e da leitura como bens sociais e a oferta de certificação escolar como garantia de acesso ao mercado de trabalho. O estudo evidencia a posição marginal atribuída à EJA no sistema educacional brasileiro, ao explicitar a manutenção do caráter supletivo que sempre marcou as ações do Estado nesta área. Conclui com a argumentação sobre a impossibilidade do cumprimento pleno da EJA como reparadora, equalizadora e qualificadora, em razão da natureza excludente do sistema capitalista e das políticas sociais neoliberais.

Palavras-chave: Educação pública. Política educacional neoliberal. Educação de jovens e adultos. Brasil pós-1990.

ABSTRACT

The object of this study is the Youth and Adult Education (EJA) in Brazil starting from the 1990 decade. Taking the investigation about the configuration assumed by EJA in the delimited period as starting point, this dissertation has as objective the analysis of the repairing functions, equalization and qualification that are attributed to that modality of basic education in the concomitant process of national education reform. We use the historical approach, contextualizing the object in the widest process of social relationships, in international and national extent, and establishing their mediations with the specific historical conditions in which its constitution has happened. We start of the presupposition that the functions attributed to EJA cannot be explained by themselves, nor they can just be understood limiting to aspects of the Brazilian educational law and in a strictly educational field. This work explicits its bond with economical, politic and cultural subject in monopolist and imperialist phase of global capitalism development. Through the articulation between the singular and the universal spheres that evidence its subordination to the reorganization of the capital under new production and accumulation parameters, as resultant of global capitalism answer to the general crisis that became more evident starting from 1970 decade. The theoretical character of this study, has as main sources official national documents and international declarations pertinent to education and EJA. The work questions the conception of EJA as reparation of a social debt and its task of extending to everybody the access and the domain of the writing and of the reading as social goods and the offer of school certification as access warranty to the job market. This study evidences the marginal position attributed to EJA in Brazilian educational system, when it makes explicit the maintenance of supplementary character that always marked the actions of the State in this area. This work ends with the argument about the impossibility of execution of EJA in a whole as reparative, equalizing and examining, due to excluding character of the capitalist system and the social neoliberals politics.

Key-Word: Public Education. Educational Neoliberal Politics. Youth and Adult Education. Brazil after 1990.

LISTA DE SIGLAS

AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI – Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCQs - Círculos de Controle de Qualidade
CEAA - Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CEAAL - Conselho de Educação de Adultos da América Latina
CEAD - Centro Estadual de Educação Aberta Continuada a Distância
CEB - Câmara de Educação Básica
CEEBJA - Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos
CES - Centro de Estudos Supletivos
CIADI – Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNER - Campanha Nacional de Educação Rural
COEJA - Coordenadoria da Educação de Jovens e Adultos
CONFITEA - Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSED - Conselho Nacional de Secretarias de Educação
COP - Movimento de Cultura Popular
Cruzada ABC - Cruzada Ação Básica Cristã
DEJA - Departamento Estadual de Jovens e Adultos- Paraná
EPT – Educação para Todos
E.U.A – Estados Unidos da América
ENEJA - Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
G-7 - Grupo dos Sete países mais ricos do mundo
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAE - Conselho Internacional de Educação de Pessoas Adultas
IDE - Investimentos Diretos no Exterior
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IIEP - Instituto Internacional de Planejamento da Educação
IFC – Corporação Financeira Multilateral
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IOF-Ouro – Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro,
IPVA – Imposto sobre Veículos Automotivos.
IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI – Imposto sobre Transferência de Bens Intervivos
ITCM – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis
ITR - Imposto Territorial Rural.
IUE - Instituto da Unesco para a Educação
MEB - Movimento de Educação de Base

MEC - Ministério da Educação
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA – Movimento de Alfabetização de Adultos
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONGs – Organizações não Governamentais
OREALC - Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAS - Programa Alfabetização Solidária
PEA - População Economicamente Ativa
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRELAC - Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe
PROMEDLAC - Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
SEA - Serviço de Educação de Adultos
SEEA - Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo
SEED-PR - Secretaria do Estado da Educação do Paraná
SEF - Secretaria do Ensino Fundamental
SEFOR/MTB - Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SFI – Sociedade Financeira Internacional
SIRENA - Sistema Rádio-Educativo Nacional
SESI - Serviço Social da Indústria
TQC – Controle de Qualidade Total
UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais e Educação
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.
WCEFA - Conferência Mundial sobre Educação para Todos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL A PARTIR DE 1990	17
2.1 Breve histórico das políticas públicas de EJA no Brasil	18
2.2 Bases legais da EJA.....	30
2.2.1 A Constituição Federal de 1988.....	31
2.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96).....	35
2.2.3 A Resolução CNE/CEB 1/2000.....	39
2.3 Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA	44
2.4 A EJA no Plano Nacional de Educação.....	56
2.5 Programas federais de Educação de Jovens e Adultos.....	62
3 O CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA.....	73
3.1 A mundialização do capital.....	73
3.2 A reestruturação produtiva	80
3.3 Neoliberalismo.....	89
3.4 Reforma do Estado.....	94
3.5 Reforma da Educação.....	100
4 A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A EDUCAÇÃO.....	106
4.1 O Banco Mundial.....	107
4.2 A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL).....	121
4.3 A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	

(UNESCO).....	125
4.4 Conferências Internacionais de Educação	132
4.4.1 A Conferência Mundial sobre Educação para Todos	134
4.4.2 O Relatório Jacques Delors	139
4.4.3 A V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFITEA).....	145
5 A EJA REPARADORA, EQUALIZADORA E QUALIFICADORA	154
5.1 A função reparadora	154
5.2. A função equalizadora	169
5.3 A função qualificadora	175
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	196
REFERÊNCIAS	203

1- INTRODUÇÃO

O nosso trabalho tem como objeto de estudo a *educação de jovens e adultos* (EJA), que se configurou, a partir dos anos 1990, no Brasil, como resultado do conjunto de amplas modificações realizadas sob a coordenação do Ministério da Educação na educação nacional.

O objetivo é, a partir da focalização centrada na configuração assumida pela EJA no período delimitado, analisar a funcionalidade atribuída a essa mesma modalidade da educação básica no processo de reforma da educação brasileira pós-1990.

Entendemos por *educação de jovens e de adultos* a modalidade integrante da educação básica destinada ao atendimento de alunos que não tiveram, na idade própria, acesso ou continuidade de estudo. Atualmente a EJA nacional compreende o processo de alfabetização, cursos ou exames supletivos nas suas etapas fundamental e média.

Nos documentos legais pertinentes, a EJA, mais do que um direito, é considerada a chave para o século XXI, por ser conseqüência do exercício da cidadania e condição para a participação plena na sociedade, incluindo aí a qualificação e a requalificação profissional. Os documentos orientadores das políticas públicas de EJA, produzidos no Brasil ao final do século XX, argumentam que a EJA pode auxiliar na eliminação das discriminações e na busca de uma sociedade mais justa e menos desigual, a qual resultaria da inclusão do conjunto de brasileiros vítimas da história excludente de nosso país. A EJA é tratada como uma dívida social a ser reparada, devendo, portanto, assumir a tarefa de estender a todos o acesso e o domínio da escrita e da leitura como bens sociais, seja na escola seja fora dela.

Ao nosso ver, é atribuída à EJA uma tarefa bastante ambiciosa e abrangente. Por essa razão, consideramos que essa questão merece ser abordada em profundidade. Assim, delimitamos a nossa problemática de pesquisa indagando qual o significado histórico das promessas de reparação, de equalização e de qualificação apresentadas como funções da EJA no Parecer CNE/CEB 11/2000 e na Resolução CNE/CEB 1/2000.

Entendemos que a análise dos fundamentos teóricos que dão forma às políticas estratégicas adotadas pelos governos é essencial para a compreensão de como essas idéias e essas políticas são geradas e quais são os efeitos pretendidos. Em função dessa compreensão, o objeto em estudo é analisado em estreita relação com o contexto histórico de sua produção, pois partimos do pressuposto de que as funções atribuídas à EJA não podem ser explicadas por si mesmas, nem podem ser compreendidas apenas restringindo-se a aspectos da legislação educacional brasileira e ao campo estritamente educacional.

Ao contrário, buscamos explicitar sua vinculação com questões econômicas, políticas e culturais da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial, bem como sua expressão em nosso país, por meio da articulação entre as esferas do singular e do universal. Evidencia-se que a configuração assumida pela EJA, a partir dos anos 1990, está subordinada à reorganização do capital, sob novos parâmetros de produção e acumulação resultante da resposta do capitalismo mundial à crise geral, que se tornou mais evidente a partir da década de 1970.

A reorganização do capital significou a ressituação das idéias neoliberais, que se encontravam em quarentena desde os anos de 1940, conforme explicitamos nesse trabalho. Adquirindo hegemonia, a qual se manifesta em graus diversos, o neoliberalismo forneceu a sustentação necessária às práticas político-econômicas inspiradas no ideário liberal. Foi precisamente sob

essa égide que o Brasil viveu as transformações na década de 1990, regidas por influências de países hegemônicos e por seus agentes internacionais, com a participação e o consentimento de atores nacionais.

As repercussões dessas transformações na área da educação foram muito significativas, uma vez que a educação se torna o campo para o qual o capital catalisa, de forma direta ou indireta, os elementos relevantes de seu projeto de hegemonia. A lógica que se torna normativa é a de que a educação deve atender às exigências do mercado, adaptando-se aos conteúdos exigidos nessa nova fase do capitalismo. À educação, em especial à educação básica, é atribuído um papel decisivo no crescimento econômico, na redução da pobreza e na superação das desigualdades entre os países e entre os indivíduos de uma mesma nação.

Desde o início dos anos de 1990 vêm sendo implementadas no Brasil várias medidas institucionais que podem ser caracterizadas como uma ampla reforma na área da educação. Tal reforma efetivou-se por meio da apresentação da nova LDB (1996), da implantação de planos setoriais e decretos executivos que versam principalmente sobre financiamento, gestão, avaliação institucional e parâmetros curriculares nacionais.

Em decorrência da implementação de tais reformas, no Brasil, os programas de alfabetização e ensino fundamental de jovens e de adultos têm sido desenvolvidos principalmente pelos municípios e pelos estados. As ações do Governo Federal nessa modalidade de ensino têm se caracterizado por intervenções focalizadas e de caráter compensatório.

A retirada do Governo Federal das ações diretas de EJA não significou a ausência de participação, e sim, a sua atuação na coordenação e apoio financeiro suplementar às ações

descentralizadas. O Ministério da Educação constituiu-se como um coordenador nacional e indutor de políticas educacionais públicas, incluindo as de alfabetização e educação básica de jovens e de adultos. Enquanto o apoio financeiro aos estados e aos municípios, na área da EJA, era dado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), a Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos (COEJA), órgão do quarto escalão do governo, estabeleceu referenciais curriculares, disseminou materiais didáticos e implementou o programa de formação de educadores das redes estaduais e municipais.

Não obstante, a ausência das ações diretas do Estado sobre a EJA permitiu que as ações educativas nessa área fossem concretizadas por programas desenvolvidos pelas parcerias entre governos municipais e organizações da sociedade civil. Essas parcerias desenvolvem-se em duas frentes: a) assessoria, pesquisa, planejamento, avaliação de programas educativos, formação de professores, produção de material didático-pedagógico; b) realização de cursos para trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados, organizados pelas centrais sindicais, empresas, federações e cooperativas dos trabalhadores.

Em estudo analítico da produção discente no Brasil sobre a EJA, representada por teses e dissertações, no período de 1986 a 1998, Haddad (2002) concluiu que os trabalhos analisados compõem-se, em sua maioria, em estudos de caso, relatos analíticos ou sistematizações de experiências, práticas, projetos de objetivos reduzidos. Na maior parte dos trabalhos, os autores buscaram a compreensão de aspectos referentes a poucas unidades escolares, salas de aula, ou quando muito, a programas de âmbito municipal e estadual, sendo, por isso, restrita a validade das conclusões a que chegam. O estudo em questão também aponta para a carência de trabalhos

de natureza teórico-filosófica que abordem a EJA num marco conceitual mais amplo e permitam uma visão nacional desse campo educativo.

A relevância da presente dissertação está na abordagem histórica utilizada, analisando a EJA a partir de mediações mais gerais e de um marco conceitual mais amplo, não restrito ao campo educacional. Esperamos que o nosso esforço em desvendar o ideário neoliberal que orienta a propalada educação inclusiva, base da educação para todos, como uma das principais estratégias de consolidação de preceitos de uma sociedade justa, humana, igualitária e aberta à diversidade, represente uma contribuição aos debates que vêm sendo feitos na área e à pesquisa em educação.

Para dar conta do proposto, o trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro trata das políticas públicas para a EJA no Brasil, no qual explicitamos as normas legais que regulam essa modalidade de ensino e enfatizamos a forma como a educação escolar de jovens e de adultos vem sendo operacionalizada nos principais programas federais de EJA desenvolvidos no Brasil, a partir da década de 1990.

O segundo capítulo explicita o contexto histórico em que as políticas educacionais focalizadas foram formuladas, estabelecendo mediações da problemática abordada com condições históricas específicas da atual fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista. Nesse capítulo buscamos os fundamentos que dão sustentação à Reforma do Estado e da Educação realizadas no Brasil no final dos anos 1990.

No terceiro capítulo, analisamos a influência das agências internacionais, sobretudo do Banco Mundial, da Cepal e da Unesco para a formulação das políticas educacionais no Brasil a partir das orientações das conferências internacionais de educação e dos documentos produzidos por

estas agências no período estudado.

No último capítulo discutimos a funcionalidade atribuída à EJA, expressa no Parecer CNE/CEB 11/2000 e na Resolução CNE/CEB 1/2000. O propósito é explicitar os vínculos das funções de reparação, de equalização e de qualificação da EJA com as noções de empregabilidade, inclusão social e cidadania, estabelecendo mediações desses conceitos com as mudanças estruturais do capitalismo desse fim de século.

2 - A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL A PARTIR DE 1990

O objetivo desse capítulo é apresentar a conformação atual da *educação de jovens e adultos* (EJA) no Brasil. Para isso fundamenta-se nas seguintes fontes documentais: 1) a Resolução CNE/CEB nº. 1/2000, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA; 2) o Parecer CNE/CEB nº. 11/2000, que apresenta um relatório sobre a EJA; 3) a Seção V do capítulo V da LDBEN 9.9394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; 4) a Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que estabelece o Plano Nacional de Educação. Pretende-se depreender nessa documentação os elementos que expressam as proposições para a política nacional para a EJA.

Para dar conta do proposto iniciaremos com um breve histórico das políticas públicas para educação de jovens e de adultos no Brasil. Em seguida, explicitaremos as bases legais da EJA e, na seqüência, analisaremos o contido na Resolução CNE/CEB 1/2000, no Parecer CNE/CEB 11/200 e nos capítulos da LDB 9.394/96. Essas fontes serão analisadas juntamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação anterior (Lei 5.692/71) e as determinações da Constituição Federal de 1988. Serão focalizados, nesse trabalho, os artigos que se referem à organização do sistema educacional no Brasil bem como os objetivos e metas do Plano Nacional de Educação para a EJA. Por último, apresentaremos os principais programas federais para a EJA desenvolvidos a partir dos anos 1990.

2.1 . BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

A ação educativa junto a adolescentes e adultos no Brasil não é algo novo. Só é possível considerar a existência de uma política de EJA para analfabetos a partir de 1940. Antes disso, explica Beisiegel (2001, p. 207), as iniciativas nesse campo eram dispersas e não representavam uma política na área. Haddad (1991, p. 67) esclarece que no período colonial a educação, inicialmente direcionada aos índios e depois aos negros, sob a responsabilidade dos jesuítas, transmitia, além do evangelho, normas de comportamento e os ofícios necessários ao funcionamento da economia colonial. Acrescenta Paiva (1987, p. 165) que raramente se ensinava um adulto a ler e a escrever.

Haddad (1991, p. 67) explicita que a Constituição de 1824 trouxe, sob a influência das idéias liberais européias, a garantia de “uma instrução primária e gratuita a todos os cidadãos”, inclusive aos adultos. Todavia, esse dispositivo constitucional não chegou a se materializar, não passando de uma intenção legal. Podemos dizer que no período imperial não houve grandes alterações, em relação ao período anterior, quanto à oferta de educação aos adultos analfabetos no país.

O distanciamento entre o proclamado pela Constituição de 1824 e o realizado, no campo educacional dos adultos, é apontado por Haddad (1991, p. 68) como decorrência, em primeiro lugar, do fato de que a cidadania só era concedida a uma pequena parcela da população e, em segundo lugar, da política de descentralização da educação básica no Brasil, após o Ato Adicional de 1834, que resultou na transferência de responsabilidades às províncias, sem que houvesse um plano ou programa nacional de educação a ser seguido por elas. Ao Governo Federal era reservado o direito sobre a educação das elites. Em 1890, devido a essa estrutura

de organização, Haddad (1991, p. 68) aponta que 82% da população acima de cinco anos de idade era de analfabetos.

No início da República, a Constituição de 1891 manteve a ação do ensino básico como ação descentralizada sob a responsabilidade dos estados e dos municípios e, mais uma vez, a educação das elites foi garantida em detrimento da educação para as camadas sociais marginalizadas. Ressalte-se também que a mesma Constituição proibiu o voto do analfabeto, em um período em que a maioria da população adulta encontrava-se à margem da sociedade letrada.

Alterações significativas no quadro educacional brasileiro ocorreram a partir da Primeira Guerra Mundial, quando teve início uma intensa campanha contra o analfabetismo. Na primeira metade do século XX a necessidade de alfabetizar a população adulta justificava-se pelo serviço militar obrigatório, pela nacionalização do ensino nos estados do Sul e também como contribuição ao desenvolvimento econômico do país. Esse movimento em favor da expansão quantitativa do ensino, predominante até meados da década de 1920, abrangia tanto o ensino das crianças quanto o dos adultos e o ensino profissionalizante. Haddad (1991, p. 70) expõe que no censo de 1920, trinta anos após o advento da República no Brasil, 72% da população acima de cinco anos de idade ainda eram constituídos de analfabetos.

Beisiegel (1974, p 67) afirma que em meados da década de 1940 a educação dos adultos apareceu como uma prática educativa vinculada às demandas sociais e educacionais do período. Postulava-se a educação de todos os habitantes e a administração pública viu-se obrigada a providenciar vagas para o atendimento a todos.

De 1930 a 1945, período do governo de Vargas, alterações mais significativas quanto à educação no Brasil são percebidas em três posições distintas. De acordo com Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), a primeira evidenciou-se logo após o golpe de 1930, com a difusão do ensino público e a construção dos liceus industriais em alguns estados, em uma preocupação principalmente técnico-profissional. No período de 1934 a 1937, a União apoiou os estados na tarefa de difusão do ensino elementar, com preocupações voltadas à qualidade do ensino. No período de 1937 a 1945, a educação novamente voltou-se para o aspecto quantitativo, com o incentivo a sua expansão. Em todo o período, no entanto, uma característica manteve-se constante: o interesse pela educação rural e pelo ensino técnico-profissional. A educação rural justificava-se como forma de conter a migração do campo para as cidades, e a formação técnico-profissional dos trabalhadores deveria resolver o problema das agitações urbanas (SHIROMA, MORAES, EVANGELISTA, 2002, p.18-19).

Segundo Beisiegel (1974, p. 68), são considerados como marcos significativos do processo de inclusão de adultos e de adolescentes analfabetos, entre os objetivos da atuação do Estado no Brasil no final da década de 1930 e na década de 1940, a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), em 1938, a instituição do Fundo Nacional de Ensino Primário, em 1942, e sua regulamentação em 1945 e, principalmente, a criação do Serviço de Educação de Adultos no âmbito do Ministério da Educação e Saúde, em 1947. Nesse mesmo ano, foi elaborado o Plano Nacional de Educação Supletiva para adolescentes e adultos analfabetos, para o qual foram destinados 25% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário.

De 1942 a 1946 foram regulamentados o Ensino Industrial com o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o Ensino Comercial com o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e o Ensino Agrícola. Evidenciou-se, pois, o seguinte dualismo:

enquanto as camadas mais favorecidas podiam ingressar no ensino secundário e superior, as camadas menos favorecidas só tinham acesso ao ensino técnico-profissional para uma formação rápida.

Depois de 1946, ao final do governo ditatorial de Vargas, discutiu-se novamente a questão das eleições, e o voto do analfabeto voltou a ser considerado. Segundo Paiva (1987 p. 136), o aumento do número de eleitores no Brasil seria conseguido por intermédio de dois caminhos: o primeiro, em longo prazo, seria a difusão do ensino elementar para população em idade escolar, e o outro, em curto prazo, seria a alfabetização dos adultos analfabetos. Isso, segundo a autora citada, explica o fato de a educação dos adultos ter sido tão bem aquinhoadas nas quotas do Fundo Nacional do Ensino Primário.

As grandes campanhas de alfabetização de adultos no Brasil datam do final dos anos 1940 e início dos anos 1950. Em 1947 foi lançada, sob a coordenação do Departamento Nacional de Educação, a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) e, no mesmo ano realizou-se o Primeiro Congresso de Educação de Adultos, que evidenciou a concepção do analfabeto como incapaz, e a idéia de que a educação dos adultos era essencial para o pleno funcionamento da democracia no país.

A CEAA iniciou suas atividades com base em um plano de ensino supletivo, segundo o qual cada estado deveria criar seu Serviço de Educação de Adultos (SEA) para cuidar do andamento da Campanha. A SEA deveria orientar a instalação das classes de adultos e seriam usados, para isso, os sistemas escolares já existentes. Justificava-se, na década de 1950, a necessidade de alfabetizar os adultos como forma de impedir a desintegração social, lutar pela paz social e otimizar a utilização das energias populares, recuperando a população analfabeta,

que ficara à margem do processo de desenvolvimento do país (PAIVA, 1987, p. 190).

A partir de 1951 a CEAA iniciou um trabalho voltado ao ensino profissionalizante, e, para isso, o Ministério da Educação e Saúde idealizou a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), tendo como objetivo principal evitar o êxodo rural, por meio da melhoria nas condições de vida da população do campo. Para alcançar esse objetivo, a CNER utilizou-se de uma metodologia de desenvolvimento comunitário “com atividades dirigidas no sentido da educação de base, da organização de cooperativas, da assistência sanitária, cívica e moral, da introdução e melhoria das técnicas agrícolas, etc” (PAIVA, 1987, p. 201). Ressalte-se também que, para auxiliar a CEAA e, ao mesmo tempo, incentivar a criação de sistemas rádio-educativos regionais, foi criado em 1957 o Sistema Rádio-Educativo Nacional (SIRENA).

A partir de 1954, as atividades da CEAA começaram a declinar, e voluntários abandonaram suas atividades. A má qualidade do ensino ministrado nas campanhas e sua atuação fictícia em muitos estados tornaram-se evidentes e passaram a ser alvo de críticas. A campanha foi oficialmente extinta em 1963 (PAIVA, 1987, p. 191-193).

No Rio de Janeiro, em 1958, auge do declínio da Campanha, realizou-se, com o patrocínio de entidades públicas e privadas e apoio do Ministério da Educação e Cultura, o Segundo Congresso de Educação de Adultos. Esse encontro foi fortemente marcado pelas críticas à CEAA, apontada como uma fábrica de eleitores. Paiva (1987, p. 209) destaca, nesse congresso, emergência das idéias de Paulo Freire, as quais apontavam para as causas sociais do analfabetismo. Evidenciou-se, também, a orientação para ênfase na educação elementar da população em idade escolar, justificada pela idéia de que a população adulta não possuía perspectivas de alteração existencial. Sobre essa questão assim se pronuncia Beisiegel (2001,

p. 220):

A campanha Nacional de Erradicação do analfabetismo marcou o início de uma nova etapa nas discussões sobre a ação educativa da União junto às massas iletradas. Seus organizadores entendiam que a mera alfabetização do adulto não tinha significado. Toda a prioridade seria dada à educação de crianças e os jovens para quem a educação ainda pudesse significar alterações de perspectivas existenciais.

Ao final da década de 1950, sob a influência da política desenvolvimentista do populismo, a educação dos adultos passou a ser vista como parte do esforço para o desenvolvimento econômico do país. Dizia-se que o crescimento econômico da nação exigia pessoas capazes de se iniciar profissional e tecnicamente na sociedade moderna. Ressaltava-se que a modernidade requeria dos trabalhadores a capacidade de ler e escrever, de compreender os valores morais, espirituais e políticos da cultura brasileira (PAIVA, 1987, p. 207-208).

A idéia da educação como formadora de consciência se impôs com maior força depois de 1960, e teve como principal expressão a Igreja Católica, com o Movimento de Educação de Base (MEB). Esse movimento foi reconhecido pelo Ministério da Educação em 1961, por meio de um convênio entre o governo da União e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) com a finalidade de desenvolver trabalhos nas regiões subdesenvolvidas do Norte, do Nordeste e Centro-leste do país utilizando-se de sistemas radiofônicos (BEISIEGEL, 2001, p. 223). Além do MEB, nesse mesmo período surgiram outros movimentos educacionais de orientação marcadamente política, como o Movimento de Cultura Popular (COP) do Recife, a campanha “De Pé no Chão Também se Aprende a Ler”, da Prefeitura de Natal, e os Centros Populares de Cultura, da União Nacional dos Estudantes (UNE) (BEISIEGEL, 2001, p. 225).

Em 1963 foi organizada, em Brasília, a Comissão Nacional de Alfabetização com o propósito de elaborar um programa de alfabetização de adultos. Sua meta era preparar quatro milhões de

novos eleitores com base no “método Paulo Freire”. O golpe militar de 1964, entretanto, interrompeu as atividades da Comissão Nacional de Alfabetização, por considerar sua atuação subversiva (BEISIEGEL, 2001, p. 232). O Movimento de Educação de Base pôde continuar suas atividades, porém, sem o caráter político que marcou seu início.

Conclui-se com o exposto até aqui que os esforços empreendidos durante as décadas de 1940 e 1950 fizeram cair os índices de analfabetismo. No entanto, Haddad (1991, p. 76) esclarece que, no início da década de 1960, 46,7% da população acima de cinco anos de idade no país ainda eram de analfabetos.

O regime militar que se instaurou a partir de 1964 no Brasil adotou uma posição estritamente econômica de desenvolvimento, submetendo a educação a esse imperativo. Para isso, o governo implementou uma série de leis garantindo o controle político e ideológico sobre a educação escolar, dentre elas, a Lei 5.379, de 15 de dezembro de 1967, que aprovou o Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada e autorizou a instituição de uma fundação denominada Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

Antes do início efetivo dos trabalhos da Fundação Mobral, a União atuava na alfabetização de adultos de forma indireta, apoiando financeiramente os trabalhos da Cruzada Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), que contava, também, com apoio financeiro dos governos estaduais, do USAID¹ e de entidades privadas. O objetivo inicial da Cruzada era alfabetizar um milhão de pessoas em 5 anos. No decorrer dos trabalhos esses objetivos foram ampliados, no sentido de levar à população, além da alfabetização, a educação continuada, incluindo o ensino profissional e educação sanitária.

¹ A Agency for International Development (AID) assina com o Ministério da Educação uma série de convênios para a assistência técnica e financeira desta agência à organização do sistema educacional brasileiro. São os conhecidos “Acordos MEC-USAID” assinados durante período do regime militar no Brasil.

Os principais problemas enfrentados pela Cruzada referiam-se principalmente aos poucos recursos financeiros para a manutenção do programa, pois, à medida que a despesa com a educação dos adultos era incorporada ao orçamento da União, os recursos para Cruzada escasseavam. A Cruzada recebeu também duras críticas quanto ao “material didático, sua atuação comunitária, sua escassa rentabilidade, seu alto custo-aluno, sua concepção do analfabeto como incapaz e sua orientação estrangeira” (PAIVA, 1987, p. 276). Outro ponto criticado era seu caráter assistencialista, pois distribuía alimentos aos alunos que freqüentavam o programa.

As atividades do Mobral tiveram início efetivamente a partir de 1970, e, segundo Paiva (1987, p. 295-296), o movimento fazia restrições ao método Paulo Freire, usava material didático que associava o sucesso de cada um unicamente ao esforço individual, exaltando os padrões de vida modernos, contribuindo para a aquisição de novas possibilidades de consumo. Além disso, eram enaltecidos os valores urbano-industriais, o que acabou incentivando o êxodo rural.

As bases legais do chamado ensino supletivo foram produzidas no contexto das reformas autoritárias. Na Lei 5.692/71 o sistema ganhou capítulo próprio e destinava-se a suprir a escolarização regular de adolescentes e de adultos que não a tivessem concluído em idade própria. Esse ensino podia abranger o processo de alfabetização, a aprendizagem, a qualificação, algumas disciplinas e também a atualização. Os cursos podiam ser a distância (correio), e os exames seriam realizados em estabelecimentos oficiais ou reconhecidos, com validade e indicação anual, sob a responsabilidade dos Conselhos Estaduais de Educação. A carga horária para os cursos seria estabelecida de forma a ajustar-se com o tipo especial de

aluno a que esses se destinavam, resultando em uma grande flexibilidade curricular (BRASIL, 2000, p. 56).

A Lei 5.692/71, ao estabelecer as diretrizes e bases do ensino de 1º. e 2º. graus, não incluiu no Sistema de Ensino aqueles que não estudaram em idade considerada apropriada (dos 7 aos 14 anos), no entanto, criou um sistema de atendimento paralelo ao sistema de Ensino Regular. O Ensino Supletivo estabelecido nesse período configurou-se em um subsistema independente do Ensino Regular, mas a ele relacionado. Ao mesmo tempo, buscava-se uma forma alternativa de atendimento com uma metodologia que se ajustasse às características dessa modalidade de ensino, voltada para aqueles que estavam inseridos no mercado de trabalho ou estavam tentando a ele integrar-se.

No Parecer 699/72 do Conselho Nacional de Educação, que regulamentava o então ensino supletivo, relatado por Valnir Chagas, a este foram atribuídas quatro funções: suplência, substituição compensatória do ensino regular - via cursos ou exames -, suprimento, complementação do inacabado por meio de aperfeiçoamento e atualização; aprendizagem e qualificação, que só teriam certificados de conclusão nas etapas de 5ª a 8ª série ou 2º grau quando incluíssem disciplinas, áreas de estudo e atividades que os tornassem equivalentes ao ensino regular (BRASIL, 2000, p. 58).

Em 1974 o MEC propôs a implantação dos Centros de Estudos Supletivos (CES), por meio dos quais se conseguiria a efetivação da modalidade supletiva de ensino, atendendo a uma clientela jovem e adulta já inserida no mercado de trabalho. Assim criou-se uma estrutura que permitiria compatibilizar a atividade produtiva com o estudo. Beisiegel (2001, p. 237) assim descreve a organização dos CESs:

Os centros atuavam mediante o ensino à distância, com utilização de blocos integrados de trabalho, baseados no princípio do ensino personalizado. Recomendava-se a adoção do estudo dirigido, da orientação individual e em grupo, do rádio e da TV, da correspondência, da instrução programada, das séries metódicas e dos multimeios. O ensino seria desenvolvido através de módulos. Cada módulo compreenderia um fascículo, abrangendo os textos a serem estudados pela clientela. A atividade nos Centros não ficaria restrita ao fornecimento do material didático ou à realização dos exames supletivos: haveria permanentemente esforço de orientação e de avaliação do nível de adiantamento dos clientes. O tempo dedicado aos estudos de cada um dos módulos, o ritmo de frequência aos Centros, a duração total dos trabalhos nos cursos e suas respectivas cargas horárias seriam variáveis, dependendo, sobretudo, das características individuais da clientela.

Em 1986 o Mobral foi extinto e em seu lugar foi criada a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar), que deveria apoiar indiretamente as ações educacionais na condição de órgão de fomento e apoio técnico aos órgãos estaduais e municipais, empresas e entidades comunitárias por intermédio de convênios.

O período da Nova República, iniciado com o governo de Jose Sarney em 1986, caracterizou-se pela expansão de ações educativas desenvolvidas por organizações da sociedade civil, assumindo o caráter de movimento de educação popular. Tais movimentos, segundo Di Pierro (2000, p. 67) têm como origem os movimentos educativos da década de 1970 relacionados com as associações comunitárias nas zonas rurais e urbanas que faziam resistência ao regime militar. Quase sempre esses movimentos eram impulsionados pelas pastorais da Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Base (CEB). Dentre esses movimentos havia os que se destinavam à população jovem e adulta, por exemplo, as Escolas Comunitárias, surgidas no início dos anos 1980 nas periferias dos grandes centros urbanos, as quais, embora se dedicassem à educação das crianças, empreendiam também ações de educação de jovens e de adultos. Com o apoio técnico financeiro de algumas organizações não-governamentais, possibilitado, em 1986, pela Fundação Educar, muitas Escolas Comunitárias estabeleceram parceria com esse órgão. Com a extinção da Fundação Educar, as Escolas Comunitárias

aproximaram-se dos poderes públicos municipais. Em alguns casos, surgiram os Movimentos de Alfabetização de Adultos (MOVA).

Outro movimento de EJA foi o Projeto Seringueiro, criado em 1981 pelo movimento sindical seringueiro, com o objetivo de levar a alfabetização e noções de saúde preventiva aos trabalhadores da floresta amazônica. Inicialmente o Projeto construiu com recursos da cooperação internacional, uma rede de escolas comunitárias no interior dos seringais. Além disso, produziu materiais didáticos e formou educadores das próprias comunidades. Com o desenvolvimento do projeto as escolas passaram a ser mantidas pelo poder público, sem, contudo perder a autonomia pedagógica.

A educação no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) teve início em 1979, em assentamentos no Rio Grande do Sul. O Setor de Educação do MST estruturou-se no Rio Grande do Sul em 1986 e no restante do país a partir de 1987. No início dos anos 1990 o Setor de Educação formulou uma proposta pedagógica própria fomentando o enraizamento no campo e a luta pela terra. O ensino nos assentamentos compreendia a educação infantil, educação de jovens e de adultos e o ensino fundamental, para os quais foram organizadas comissões específicas no Setor de Educação do MST. No decorrer dos anos 1990 o MST estabeleceu convênios para educação de jovens e de adultos com o MEC, a Unesco, e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e as secretarias estaduais de educação do Ceará, Paraná e Rio Grande do Sul (DI PIERRO, 2000, p. 68-75).

O Movimento de Educação de Base (MEB), surgido 1961 com o golpe militar de 1964, continuou a existir, embora a maior parte de suas atividades fosse concentrada na Região Amazônica e se confundisse com as atividades do Mobral (DI PIERRO, 2000, p. 77). Na

segunda metade dos anos 1980 o MEB teve modificadas as suas orientações, adotando concepções e práticas progressistas e mobilizadoras de educação popular. O MEB procurou qualificar as ações de alfabetização e de escolarização de jovens e de adultos, permitindo melhores condições de formação e de trabalho aos assessores e aos monitores. Para tanto, o movimento contou com recursos internacionais e beneficiou-se da assinatura de convênios com a Fundação Educar (DI PIERRO, 2000, p. 78).

Em meio ao processo de redemocratização e efervescência dos movimentos populares, teve início a elaboração da nova Constituição do Brasil. Em março de 1987 iniciou-se os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, os quais se estenderam até 1988. Na questão da educação, segundo Di Pierro (2000, p. 80), as discussões diziam respeito:

À unicidade e/ou pluralidade da educação escolar, à participação relativa dos setores público e privado no sistema nacional de educação, à admissão ou não do ensino religioso nas instituições públicas, à extensão da obrigatoriedade e gratuidade em relação os níveis e modalidades de ensino, às formas de inserção do ensino profissionalizante no sistema e aos mecanismos de controle social sobre sua gestão.

A Constituição Federal, aprovada em 1988, ampliou o atendimento aos jovens e aos adultos, ao considerar como dever do Estado a oferta do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram a ele acesso na idade apropriada. No final da década de 1980 criou-se, internamente, uma expectativa de ampliação da Educação de Jovens e Adultos no Brasil, já que, institucionalmente, com a nova Constituição, criaram-se condições legais para isso. Além do clima nacional favorável a ações de EJA, internacionalmente, com a Conferência Mundial sobre Educação para Todos² realizada em 1990, em Jomtien, na Tailândia, a alfabetização e a educação dos adultos passaram a ser tratadas como parte

² A Conferência Mundial sobre Educação para Todos foi realizada com a participação da Unesco, Unicef, PNUD e do Banco Mundial, em março de 1990 em Jomtien, na Tailândia. Do encontro resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada pelos países participantes, dentre eles o Brasil. Ver capítulo terceiro desse trabalho.

integrante da Educação Básica. A expectativa era de que, nos anos 1990, as ações voltadas à educação dos jovens e dos adultos no Brasil fossem viabilizadas em termos de investimento público, em atendimento à demanda existente para essa modalidade de ensino.

2.2 BASES LEGAIS DA EJA

A legislação educacional produzida ao final do século XX e início do século XXI no Brasil prevê que haja flexibilidade no atendimento aos jovens, aos adultos e aos portadores de necessidades especiais. A implicação disso é que o ensino fundamental público e gratuito continua sendo dever do Estado e direito do cidadão, porém na última década do século XX, a participação da iniciativa privada foi muito incentivada, o que significa que o Estado deixou de ser o único responsável pela sua oferta e financiamento.

A EJA, na década de 1990, ocupou posição marginal na agenda das reformas educacionais do período. Tal fato, para Di Pierro (2001, p. 323), explica-se no contexto mais geral das reformas educacionais no Brasil implementadas no final do século XX. Para essa autora, essas reformas tiveram como diretriz premissas econômicas e políticas, cujo objetivo foi dotar os “sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público”, e com isso, “cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal”. Essa reforma teve a assessoria do Banco Mundial³, que atribui ao ensino primário maior taxa de retorno econômico individual e social, o que explica a focalização do gasto público no ensino fundamental dos sete aos quatorze anos, em detrimento da Educação Infantil, Ensino Médio e modalidades de ensino como Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial.

³ Trataremos dessa questão no terceiro capítulo desse trabalho.

O que podemos observar é que não há carência de legislação sobre a EJA. Disso depreende-se que o problema não está nas leis, mas sim, na política educacional adotada pelos governos do Brasil nos últimos anos. Conforme poderemos constatar nos principais documentos analisados nesse capítulo, existe uma distância entre o acordado em lei e o realizado pelos poderes públicos estaduais e municipais e o Governo Federal nesse campo educativo. No entanto, nosso trabalho não pode se limitar a aferir o nível de proximidade entre o previsto em lei e o concretizado em ações estatais, visto que esses não podem coincidir integralmente, porque a implementação dessas políticas depende dos condicionantes socioeconômicos e políticos vigentes.

2.2.1 A Constituição Federal de 1988

Entendemos que, para a discussão das políticas públicas de Educação de Jovens e de Adultos no Brasil nos anos 1990, devemos remeter-nos ao texto da Constituição Federal de 1988, artigos 205 aos 213, no qual estão assegurados os direitos educativos dos brasileiros. O artigo 205 estabelece as diretrizes a partir das quais são estruturados todos os níveis e as modalidades de ensino. O direito à educação é estendido inclusive aos que a ela não tiveram acesso em idade apropriada, nos seguintes termos:

Constituição Federal de 1988

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 208. O dever do Estado com educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.

Embora o artigo 208 estabeleça a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental, a Emenda Constitucional 14/96 suprime a obrigatoriedade àqueles que não tiveram acesso à

escola em idade apropriada, mantendo somente sua gratuidade. Na redação modificada pela Emenda 14/96 o mesmo artigo passou a ter o seguinte conteúdo:

Constituição Federal de 1988

Art. 208. O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

A mesma emenda, ao tratar da universalização do ensino médio gratuito aos jovens e aos adultos, acrescentou, ao texto da lei, o termo *progressivo*, desobrigando, com isso, o poder público da imediata universalização dessa modalidade da educação. A atual redação do artigo 208 pressupõe a educação básica para todos, todavia, restringe a definição de “básico” ao ensino fundamental dos sete aos quatorze anos. O próprio Parecer CEB 11/2000 reconhece que a redação original do artigo 208 “era mais larga na medida em que coagia à chamada universal todos os indivíduos não-escolarizados”, independentemente da faixa etária. A redação atual desse artigo, sob os princípios do liberalismo, deixa para o indivíduo a escolha por exercer o seu direito público subjetivo de acesso à escola (CNE/CEB 11/2000, p. 23).

Outra questão importante, referente à Constituição Federal de 1988, é o uso do termo “idade própria”, (Art. 208), deixando entender, em primeiro lugar, que existe uma idade apropriada para aprender e, em segundo lugar, tornando a educação de jovens e de adultos política compensatória, com o objetivo de repor a escolaridade não realizada na infância e adolescência, consideradas idades apropriadas (DI PIERRO, 2000, p. 211).

A preparação para o trabalho tem também relevante destaque pelo fato de a população atendida pela EJA, em sua maioria, ser constituída por aqueles que estão inseridos no mercado de trabalho ou nele buscam inserir-se. Destaca-se na política educacional para EJA a continuidade do pensamento utilitarista que sempre marcou sua posição na agenda das

reformas educativas da América Latina, ou seja, a “prioridade à esfera econômica da vida societária ordenadora dos meios e fins da educação” (DI PIERRO, 2000, p. 26). Esse caráter utilitarista das ações e concepções de governantes e do pessoal responsável por definir os rumos da educação nacional tem direcionado uma política pública baseada no oferecimento de uma EJA restrita à qualificação para o trabalho. Seguindo o princípio de que a EJA deve restringir-se às necessidades da esfera da produção, o direito universal à educação básica pública e gratuita em qualquer idade foi substituído por políticas de focalização de programas dirigidos "a subgrupos etários, socioculturais, áreas geográficas e segmentos profissionais considerados prioritários” (DI PIERRO, 2000, p. 27).

O artigo 214 da Constituição Federal de 1988 estabelece o Plano Nacional de Educação com o objetivo, entre outros, de erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar, e dispõe sobre a matéria da seguinte forma:

Constituição Federal de 1988

Art. 214 A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diferentes níveis e à integração das ações do poder Público que conduzam à:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – formação para o trabalho
- IV – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Podemos dizer que os artigos 208 e 214 da Constituição Federal são complementares e se compõem com o artigo 60 das Disposições Transitórias, o qual versa sobre os recursos para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, nos seguintes termos:

Constituição Federal de 1988 – Ato das Disposições Transitórias

Art. 60. Nos 10 (dez) primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, do Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de 60% (sessenta por cento) dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério. § A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a 30% (trinta por cento) dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal.

O inciso sexto do art. 60 das Disposições Transitórias foi acrescentado pela Emenda 14/96, dando uma nova configuração à responsabilidade dos entes federativos quanto ao financiamento do ensino fundamental e à erradicação do analfabetismo no Brasil. A lei que operacionalizou a distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e os seus municípios, a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Magistério (Fundef) e deixou a EJA de fora dos cálculos desse Fundo, com o veto do presidente Fernando Henrique Cardoso ao inciso II do parágrafo 1º do art. 2º, o qual lia-se da seguinte forma:

Lei 9.424/96 - Fundef

Art. 2º. os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.

§ 1º. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Federal e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

- I. as matrículas de 1ª à 8ª séries do ensino fundamental;
- II. as matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência.

Após o veto presidencial o mesmo artigo passou a ter a seguinte redação:

Lei 9.424/96 - Fundef

Art. 2º. os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.

§ 1º. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Federal e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

- I. as matrículas de 1ª à 8ª séries do ensino fundamental;
- II. **vetado**

O Fundef é, por nós, considerado um mecanismo para assegurar a focalização dos recursos financeiros para o ensino fundamental dos sete aos quatorze anos. Com as restrições à

inclusão dos alunos da EJA nos cálculos do Fundo, muitos estados e municípios se viram impedidos de oferecer educação continuada a população jovem e adulta, impedindo a propalada universalização do ensino fundamental.

2.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 prevê a organização do sistema educacional brasileiro em dois níveis: a educação básica - formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - e o ensino superior. A mesma LDB apresenta as seguintes modalidades de educação: educação de jovens e de adultos, educação profissional, educação especial, educação indígena e educação a distância. A educação de jovens e de adultos, tratada na lei como modalidade integrante da educação básica, destina-se ao atendimento daqueles que não tiveram, na idade própria, acesso ou continuidade de estudo no ensino fundamental e médio. A denominação “Educação de Jovens e Adultos” substitui o que na Lei nº. 5.692/71, era chamado de “Ensino Supletivo⁴”.

Na LDB – 1996, a educação de jovens e de adultos é objeto dos artigos 37 e 38 da seção V, que compõem o Título V – Dos Níveis e Modalidades de Educação e Ensino - Capítulo II - Da Educação Básica. Nesses artigos explicita-se que compete aos sistemas de ensino assegurar gratuitamente oportunidades educacionais, de maneira apropriada a essa parcela da população, por meio dos cursos e de exames supletivos e, ainda, que o poder público viabilizará o acesso e a permanência dessa população jovem e adulta na escola. A EJA, na LDB 9394/96 é normatizada nos seguintes termos:

⁴ No Estado do Paraná, atendendo a mudança os antigos Centros de Estudos Supletivos (CES) tiveram seu nome alterado primeiramente para - Centro Estadual de Educação Aberta Continuada à Distância (CEAD), conforme Resolução 3.120/98. E, a partir de 1999, Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos (CEEBA), por meio da Resolução 4561/99 do Conselho Estadual de Educação.

LDB 9.394/96**CAPÍTULO II - DA EDUCAÇÃO BÁSICA****Seção V - Da Educação de Jovens e Adultos**

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

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

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

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

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

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

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

§ 2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Observamos que a LDB 9.394/96, ao falar em cursos e em exames, ainda utiliza o adjetivo *supletivo*. Todavia esse termo deve ser aplicado para designar apenas a modalidade de exames. A novidade mais expressiva trazida pela LDB 9394/96 é o rebaixamento da idade mínima para os exames supletivos de 18 para 15 e de 21 para 18, nas etapas de ensino fundamental e médio respectivamente. Quando se tratar de cursos, com avaliação no processo, os alunos matriculados só poderão concluir os correspondentes estudos quando atingirem a idade considerada para cada nível de estudo.

Quanto à estrutura dos cursos de EJA, a LDB 9394/96 define que essa modalidade deverá seguir a base nacional comum dos componentes curriculares do ensino fundamental e médio. Sendo assim, a previsão de carga horária, para os cursos, é de competência dos entes federativos, por meio de regulamentação dos respectivos conselhos estaduais de educação⁵.

⁵ No Estado do Paraná, o Conselho Estadual de Educação determina o cumprimento de carga horária presencial para todos os alunos matriculados no sistema semipresencial, especificado na Proposta Pedagógica, da seguinte forma: no Primeiro Segmento do Ensino Fundamental deverão ser cumpridas 720 h/a de forma não presencial e 720 h/a de forma presencial, em um total de 1440 h/a; o Segundo Segmento do Ensino Fundamental tem um total de 1440 h/a, sendo 432 h/a presencial e 1008 h/a não presencial; para o Ensino Médio, são previstas 1440 h/a somando-se 432 h/a sob a forma presencial e 1008 h/a de forma não presencial do curso (PARANÁ, 2001, p.23-25).

Os exames supletivos, de que trata o art. 38 da LDB 9394/96, segundo o Parecer CNE/CEB 11/2000, não podem ser considerados como um fim da EJA; eles existem por constituir-se em um direito a ser requisitado pelo cidadão⁶. O inciso 2º do art. 38 da LDB prevê que conhecimentos adquiridos de maneira informal sejam aproveitados e certificados pela EJA utilizando-se de exames. Evidencia-se aqui a propalada flexibilidade dessa modalidade da educação básica.

A Lei 9.394/96, segundo Arelaro e Krupa (2002, p. 97), não trouxe melhorias significativas à EJA, pois nela apenas dois artigos tratam dessa modalidade de ensino. Também Rummert (2002, p.119) chama a atenção para o conteúdo marcadamente flexível da LDB de 1996, evidenciando a lógica segundo a qual as políticas de EJA estão pautadas: a relação custo/benefício. Di Pierro (2000, p. 113-114) conclui que essa LDB, em sua redação final, frustrou muitos que trabalhavam com a EJA, devido às “lacunas, incoerências, estreiteza conceitual, falta de inventividade e funcionalidade aos interesses privados no ensino”. A autora aponta como incoerência ou ambigüidade a retomada do adjetivo *supletivo*, relegando essa modalidade de ensino a um subsistema paralelo ao formal, como já existia na LDB 5.692/71. Acrescenta que a flexibilidade dessa modalidade de ensino permite sua utilização como forma de aceleração de estudos, admitindo o acesso a ela por meio de avaliações de conhecimentos adquiridos de maneira informal.

Outra questão a ser ressaltada, na configuração da EJA trazida pela nova LDB, é a indefinição da idade mínima para ingresso nessa modalidade da educação. Isso permitiu que alguns

⁶ No Estado do Paraná no período de 1998/1999 a Secretaria do Estado da Educação (SEED) por meio do Departamento Estadual de Jovens e Adultos (DEJA) passou a incentivar a realização de exames supletivos utilizando-se dos CEEBJAs, que foram orientados pelo Ofício-Circular 013/98 de 20/01/1998, a oferecer cursos preparatórios, de forma presencial ou não para os inscritos nos exames. Nesses cursos os candidatos realizavam atividades sob a forma não-presencial. Às atividades realizadas pelos alunos que optassem pelo curso preparatório era atribuída a nota 2,0, que se somava à nota da avaliação com valor de 0 - 10,0.

conselhos estaduais de educação normatizassem seu uso como forma de correção de fluxo do sistema escolar. Além disso, rebaixar a idade mínima para a entrada na EJA, inclusive para os exames supletivos, teve como consequência o ingresso de um “contingente expressivo de adolescentes”, contribuindo para tornar mais complexa a questão da heterogeneidade das salas de EJA (SOARES, 2002, p. 21). O rebaixamento da idade mínima, para os exames supletivos, para quatorze e dezesseis anos para o ensino fundamental e médio respectivamente, trouxe um aumento significativo no número de inscritos em 1997 e 1998, elevando o número de concluintes da educação básica sem assegurar uma formação correspondente ao certificado obtido. Isso representou “uma válvula indesejável de escape para que o Estado se desobrigue de responsabilidades que lhe cabem na oferta de um ensino universal e de qualidade” (CNEJA, 1996, *apud* HADDAD, 1997, p. 119). A prática dos exames supletivos, os quais não podem ser considerados como política pública de educação de jovens e de adultos evidencia a ênfase dos poderes públicos na promoção de uma EJA cuja função principal seja suprir a escolaridade interrompida, prevalecendo a ação supletiva do Estado nessa modalidade da educação.

A partir de meados os anos 1990, as ações do Governo Federal, nessa modalidade de ensino, caracterizaram-se por intervenções focalizadas e de caráter compensatório, dentre as quais se destacam: o Programa Alfabetização Solidária (PAS); o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)⁷; o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor)⁸; o Programa Recomeço e, atualmente o Programa Brasil Alfabetizado (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p. 17). Esses programas contam, ou contaram, com a participação de

⁷ Esse Programa é parte integrante das propostas de Reforma Agrária e é desvinculado do MEC. Suas ações compreendem a Educação Básica compensatória e o ensino superior.

⁸ O Planfor foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ por meio da Resolução n° 333 de 10 de julho de 2003, sua implantação ocorreu a partir de 2004.

empresas, sindicatos, federações e universidades caracterizando uma intensa mobilização da sociedade civil na oferta de EJA, sob regime de parceria⁹.

2.2.3 A Resolução CNE/CEB 1/2000

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por intermédio da Câmara de Educação Básica (CEB), expediu a Resolução CNE/CEB n. 1, de 05 de julho de 2000, a qual, ao tomar como referência o Parecer CNE/CEB 11/2000, homologado pelo Ministro da Educação em 07 de julho de 2000, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA. A Resolução CNE/CEB 1/2000 apresenta 25 artigos que normatizam, em âmbito nacional, a educação de pessoas jovens e adultas em todas as suas modalidades. A função do documento é estabelecer diretrizes nacionais e devem, obrigatoriamente, ser observadas na oferta da EJA, nas etapas fundamental e média, em instituições que integrem a organização da educação nacional, considerando o caráter próprio desta modalidade de educação (Art. 1º).

O art. 2º da referida Resolução submete a organização da EJA aos termos dos artigos 4º e 5º da LDB-1996, que tratam do direito à educação, dos artigos 37 e 38, que versam especificamente sobre a EJA, e do artigo 87, que trata da Educação profissional em nível técnico, quando essa se tornar viável.

Os artigos da LDB de 1996 aos quais se reporta o art. 2º da Resolução se referem à gratuidade do ensino (art. 4º), e que o direito público subjetivo à educação (art.5º) aplica-se plenamente

⁹ Segundo Di Pierro (2001, p. 327), a palavra parceria incorporou-se ao vocabulário desse campo educativo. A noção de parceria passou a ser utilizada para definir: a “relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas”, para “designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias”. Consideram-se parceiras “redes de educação comunitária lideradas por igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e comércio”.

aos jovens e aos adultos somente na etapa fundamental, o que significa o adiamento da imediata universalização do ensino médio. Os referidos artigos são aqui destacados para uma melhor compreensão dos pontos neles desenvolvidos:

LBB 9.394/96

Art. 4º O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria :

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

Art. 5º O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I - recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II - fazer-lhes a chamada pública;

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

II - prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

O parágrafo 2º. do art. 5º da LDB, acima destacado, expressa a tendência à focalização das ações do governo, ao assegurar em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, ou seja, ensino fundamental dos sete aos quatorze anos. Tal fato traz sérias conseqüências para EJA, como já explicamos anteriormente, pois a Emenda 14/96 retirou dessa modalidade da educação o termo *obrigatório*, tornando a EJA apenas gratuita. Dessa forma, a EJA não consta das prioridades do Governo Federal quanto à alocação de recursos para um atendimento que não esteja restrito a programas de alfabetização focalizados em determinadas regiões do país.

Voltando à Resolução CNE/CEB 1/2000, o seu art. 5º estabelece que os componentes curriculares e o modelo pedagógico da EJA devem respeitar as Diretrizes Nacionais Curriculares para o Ensino Fundamental (CEB 4/98), as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (CEB 15/98) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico (CEB 16/99). Utilizar-se dos componentes curriculares do ensino fundamental, ensino médio e educação profissional não deve descaracterizar a EJA, pois, a fim de assegurar a identidade própria da educação para jovens e para adultos prevê que se faça uma adaptação dos programas seguindo os critérios de equidade, diferença e proporcionalidade. Dispõe sobre isso da seguinte forma:

Resolução CNE/CEB 1/2000

Art. 5º Os componentes curriculares conseqüentes ao modelo pedagógico próprio da educação de jovens e adultos e expressos nas propostas pedagógicas das unidades educacionais obedecerão aos princípios, aos objetivos e às diretrizes curriculares tais como formulados no Parecer CNE/CEB 11/2000, que acompanha a presente Resolução, nos pareceres CNE/CEB 4/98, CNE/CEB 15/98 e CNE/CEB 16/99, suas respectivas resoluções e as orientações próprias dos sistemas de ensino.

Parágrafo único. Como modalidade destas etapas da Educação Básica, a identidade própria da Educação de Jovens e Adultos considerará as situações, os perfis dos estudantes, as faixas etárias e se pautará pelos princípios de equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico próprio, de modo a assegurar:

I - quanto à equidade, a distribuição específica dos componentes curriculares a fim de propiciar um patamar igualitário de formação e restabelecer a igualdade de direitos e de oportunidades face ao direito à educação;

II - quanto à diferença, a identificação e o reconhecimento da alteridade própria e inseparável dos jovens e dos adultos em seu processo formativo, da valorização do mérito de cada qual e do desenvolvimento de seus conhecimentos e valores;

III - quanto à proporcionalidade, a disposição e alocação adequadas dos componentes curriculares face às necessidades próprias da Educação de Jovens e Adultos com espaços e tempos nos quais as práticas pedagógicas assegurem aos seus estudantes identidade formativa comum aos demais participantes da escolarização básica.

O artigo 6º expressa uma tendência à flexibilização, que permite a organização da EJA desenvolvida sob diversas formas: no espaço escolar ou extra-escolar, pela iniciativa pública, privada ou cooperação da sociedade civil¹⁰, associada à educação profissional ou não. O

¹⁰ Sociedade civil no que se refere a EJA pode compreender tanto o cidadão que contribui com campanhas como, por exemplo, “Adote um Aluno”, quanto centrais sindicais de trabalhadores, fundações empresariais,

caráter flexível do atendimento à EJA permite que cada sistema de ensino organize a estrutura e a duração dos cursos de EJA.

Resolução CNE/CEB 1/2000

Art. 6º Cabe a cada sistema de ensino definir a estrutura e a duração dos cursos da Educação de Jovens e Adultos, respeitadas as diretrizes curriculares nacionais, a identidade desta modalidade de educação e o regime de colaboração entre os entes federativos.

Os artigos 7º e 8º da Resolução obedecem ao princípio da LDB que determina a obrigatoriedade do ensino fundamental dos sete aos quatorze anos e estabelecem o limite mínimo de idade para os exames supletivos e para a conclusão do nível fundamental.

Resolução CNE/CEB 1/2000

Art. 7º Obedecidos o disposto no Art. 4º, I e VII da LDB e a regra da prioridade para o atendimento da escolarização universal obrigatória, será considerada idade mínima para a inscrição e realização de exames supletivos de conclusão do ensino fundamental a de 15 anos completos.

Art. 8º Observado o disposto no Art. 4º, VII da LDB, a idade mínima para a inscrição e realização de exames supletivos de conclusão do ensino médio é a de 18 anos completos.

A incumbência do poder público quanto ao acompanhamento, credenciamento e avaliação das instituições que aplicarão os exames supletivos está expressa nos artigos 10 e 15, nos seguintes termos:

Resolução CNE/CEB 1/2000

Art. 10. No caso de cursos semi-presenciais e a distância, os alunos só poderão ser avaliados, para fins de certificados de conclusão, em exames supletivos presenciais oferecidos por instituições especificamente autorizadas, credenciadas e avaliadas pelo poder público, dentro das competências dos respectivos sistemas, conforme a norma própria sobre o assunto e sob o princípio do regime de colaboração.

Art. 15. Os sistemas de ensino, nas respectivas áreas de competência, são co-responsáveis pelos cursos e pelas formas de exames supletivos por eles regulados e autorizados.

Em concordância com o art. 5º dessa Resolução, os artigos 18, 19, 20 e 21 submetem os cursos e exames supletivos às Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e

organizações não-governamentais, comunidades ligadas a igrejas, que venham a desenvolver atividades de alfabetização de adultos em parceria ou não com o Estado.

Médio. Aos exames tornam-se necessários a autorização e o reconhecimento das instituições aplicadoras pelos respectivos sistemas de ensino.

Resolução CNE/CEB 1/2000

Art. 18. Respeitado o Art. 5º desta Resolução, os cursos de Educação de Jovens e Adultos que se destinam ao ensino fundamental deverão obedecer em seus componentes curriculares aos Art. 26, 27, 28 e 32 da LDB e às diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental.

Art. 19. Respeitado o Art. 5º desta Resolução, os cursos de Educação de Jovens e Adultos que se destinam ao ensino médio deverão obedecer em seus componentes curriculares aos Art. 26, 27, 28, 35 e 36 da LDB e às diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio.

Art. 20. Os exames supletivos, para efeito de certificado formal de conclusão do ensino fundamental, quando autorizados e reconhecidos pelos respectivos sistemas de ensino, deverão seguir o Art. 26 da LDB e as diretrizes curriculares nacionais para o ensino fundamental.

Art. 21. Os exames supletivos, para efeito de certificado formal de conclusão do ensino médio, quando autorizados e reconhecidos pelos respectivos sistemas de ensino, deverão observar os Art. 26 e 36 da LDB e as diretrizes curriculares nacionais do ensino médio.

§ 1º Os conteúdos e as competências assinalados nas áreas definidas nas diretrizes curriculares nacionais do ensino médio serão explicitados pelos respectivos sistemas, observadas as especificidades da educação de jovens e adultos.

§ 2º A língua estrangeira é componente obrigatório na oferta e prestação de exames supletivos.

§ 3º Os sistemas deverão prever exames supletivos que considerem as peculiaridades dos portadores de necessidades especiais.

O elemento novo de que trata o art. 22 é a possibilidade de certificação de habilidades e conhecimentos obtidos em processos formativos extra-escolares, via exames aplicados por instituição de ensino credenciada e autorizada. As normas e os procedimentos desse tipo de exames devem ser fixados pelos sistemas de ensino correspondentes, sempre primando pela qualidade.

Resolução CNE/CEB n. 1/2000

Art. 22. Os estabelecimentos poderão aferir e reconhecer, mediante avaliação, conhecimentos e habilidades obtidos em processos formativos extra-escolares, de acordo com as normas dos respectivos sistemas e no âmbito de suas competências, inclusive para a educação profissional de nível técnico, obedecidas as respectivas diretrizes curriculares nacionais.

Dada a flexibilidade atribuída à EJA em seus principais documentos normativos, essa modalidade da educação básica tem sido ofertada pelos entes federativos sob diferentes formas. A questão principal que se observa é a concepção da EJA apenas como alfabetização

e o uso das etapas fundamental e média como formas de correção do fluxo do sistema escolar, o que caracteriza a suplência como a principal função da EJA no Brasil.

2.3 DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EJA

O Parecer CNE/CEB 11/2000, relatado por Carlos Roberto Jamil Cury, trata das Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. O texto completo consta de duas partes: I - Relatório e voto do relator; II - a Decisão da Câmara.

O Relatório, parte primeira do referido Parecer, objeto de análise nessa seção, está dividido em dez partes, aqui agrupadas em forma de sumário, para uma maior visibilidade dos pontos nele desenvolvidos.

- | | |
|-------|---|
| I- | Introdução |
| II- | Fundamentos e Funções da EJA |
| 1. | Definições prévias |
| 2. | Conceitos e funções da EJA |
| III- | Bases Legais das Diretrizes Curriculares Nacionais da EJA |
| 1. | Bases legais: histórico |
| 2. | Bases legais vigentes |
| IV- | Educação de Jovens e Adultos Hoje |
| 1. | Cursos da EJA |
| 2. | Exames |
| 3. | Cursos à distância ou no exterior |
| 4. | Plano Nacional de Educação |
| V- | Bases históricas da EJA |
| VI- | Iniciativas públicas e privadas |
| VII- | Indicadores estatísticos |
| VIII- | Formação docente para a EJA |
| IX- | Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA |
| | Direito à Educação |

A apresentação que segue objetiva destacar as orientações do Parecer consideradas importantes para a compreensão das funções atribuídas à EJA no Brasil.

O relator inicia o texto fazendo considerações sobre a aprovação do Parecer CEB n. 4 de 29 de janeiro de 1998 e o Parecer CEB n. 15 de 1 de junho de 1998, cujas homologações resultaram nas respectivas Resoluções CEB n. 2 de 15/04 e CEB n. 3 de 23/06, ambas de 1998, que tratam das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental e das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, respectivamente. Esclarece, o autor do Parecer, que inicialmente a idéia era que as diretrizes tratadas nos documentos acima mencionados vigessem também para a EJA. De acordo com a Lei 9.394/96, a EJA deveria receber um tratamento diferenciado ao passar a ser uma modalidade da Educação Básica, nas etapas fundamental e média, e possuir uma especificidade própria (BRASIL, 2000, p. 25-26).

O Parecer se dirige aos sistemas de ensino e aos seus respectivos estabelecimentos que se ocupam da EJA, nas formas presencial e semipresencial de cursos que tenham como objeto a certificação de conclusão de etapas da educação básica. Para esses estabelecimentos, as Diretrizes Curriculares são obrigatórias. As mesmas Diretrizes, diferentemente, são somente referenciais pedagógicos às iniciativas da sociedade civil que desenvolverem programas de educação que não visem certificação oficial de conclusão de estudos das etapas da educação básica (BRASIL, 2000, p. 29). Trata-se da flexibilização da EJA a que nos referimos anteriormente.

Ao estabelecer os conceitos e funções da EJA, o relator aponta para a existência, no Brasil, de uma dualidade¹¹, e caracteriza a separação entre os alfabetizados/analfabetos¹²

¹¹ Do Brasil e de suas presumidas identidades muito já se disse. São bastante conhecidas as imagens ou modelos do país cujos conceitos operatórios de análise se baseiam em pares opostos e duais: “Dois Brasis”, “oficial e real”, “Casa Grande e Senzala”, “o tradicional e o moderno”, capital e interior, urbano e rural, cosmopolita e provinciano, litoral e sertão assim como os respectivos “tipos” que os habitariam e os constituiriam (BRASIL, 2000, p. 28).

¹² A professora Magda Becker Soares (1998) esclarece: ...alfabetizado nomeia aquele que apenas aprendeu a ler e escrever, não aquele que adquiriu o estado ou a condição de quem se apropriou da leitura e da escrita (p. 1 apud BRASIL, 2000, p.28).

letrados/iletrados¹³, como se constituíssem um “novo divisor entre cidadãos” (BRASIL, 2000, p. 28).

O Relator explica que, apesar dos esforços e dos reconhecidos avanços na tarefa de levar a escolarização básica às crianças, o Brasil possui um grande contingente de analfabetos. Reconhece que as condições sociais adversas, herdadas de um passado ainda mais perverso, associadas a fatores administrativos e de planejamento inadequados, condicionam o insucesso de muitos alunos. Tal realidade pode ser observada nos altos índices de repetência, reprovação e evasão, “mantendo-se e aprofundando-se a distorção idade/ano e retardando um acerto definitivo no fluxo escolar” (BRASIL, 2000, p. 30). Com fundamento nessa análise, estabelece-se que cabe, então, à EJA cumprir as funções de reparação, de equalização e de qualificação¹⁴.

Quanto à forma de organização do atendimento à população jovem e adulta, o Parecer reforça o reconhecimento da EJA (BRASIL, 2000, p.72) como modalidade da Educação Básica e direito público subjetivo na etapa do Ensino Fundamental, como reconhecido na Constituição 1988. Assim, ela é regular enquanto modalidade de exercício da função reparadora, sendo oferecida na forma de cursos e de exames supletivos.

Os cursos e os exames, segundo o Parecer, são os meios pelo qual o poder público viabilizará aos jovens e aos adultos o acesso à escola. Os egressos dos cursos e dos exames de EJA poderão, após certificação, continuar seus estudos em caráter regular. Embora a legislação

¹³ A mesma autora diz: Letramento é, pois, o resultado da ação de ensinar ou de aprender a ler e escrever: o estado ou a condição que adquire um grupo social ou um indivíduo como consequência de ter-se apropriado da escrita... (SOARES, 1988, p. 18 apud BRASIL, 2000, p.28) Assim... não basta apenas saber ler e escrever, é preciso também saber fazer uso do ler e do escrever, saber responder às exigências de leitura e de escrita que a sociedade faz continuamente... (SOARES, 1988, p. 18 apud BRASIL, 2000, p. 20) Segundo a professora Leda Tfouni (1995) enquanto os sistemas de escrita são um produto cultural, a alfabetização e o letramento são processos de aquisição de um sistema escrito (p. 9 apud BRASIL, 2000, p.28).

¹⁴ As funções da EJA serão objeto de análise do capítulo quarto desse trabalho.

não preveja a frequência e a duração dos cursos de EJA, ela prevê que a “oferta dessa modalidade é obrigatória pelos poderes públicos, na medida em que os jovens e os adultos queiram fazer uso do seu direito público subjetivo” (BRASIL, 2000, p. 72).

Consta no referido Parecer (BRASIL, 2000, p.73) que os exames supletivos “são uma decorrência de um direito e não uma finalidade da EJA”. Daí decorre a imperatividade da oferta dos exames e a importância do acompanhamento, por parte dos poderes públicos, às instituições responsáveis por sua aplicação. As Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA tornam-se indispensáveis na oferta dos cursos e “serão referência exigível nos exames para efeito de aferição de resultados e do reconhecimento de certificados de conclusão”.

Outra questão esclarecida pelo Parecer é o acolhimento do caráter flexível da LDB 1996 em seu art. 24, II, c¹⁵, que permite ao aluno o ingresso no ensino médio sem ter passado pelo ensino fundamental, mesmo reconhecendo seu caráter obrigatório e imprescindível na faixa etária dos sete aos quatorze anos. Essa flexibilidade permite que se possa fazer aproveitamento de estudos, instrumento que serve para todos os alunos e em especial dirige-se aos atendidos pela EJA, “cujas práticas possibilitaram um saber em vários aspectos da vida ativa e os tornaram capazes de tomar decisões, ainda que, muitas vezes, não hajam tematizado ou elaborado essas competências” (BRASIL, 2000, p. 75).

O Parecer também explicita que o aproveitamento dos “‘saberes’ nascidos dos ‘fazeres’” não pode significar um “aligeiramento das etapas da educação básica como um todo”, e

¹⁵ Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

II - a classificação em qualquer série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, pode ser feita:

c) independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação feita pela escola, que defina o grau de desenvolvimento e experiência do candidato e permita sua inscrição na série ou etapa adequada, conforme regulamentação do respectivo sistema de ensino (BRASIL, 2003, p. 35);

argumenta que “acelerar quem está com atraso escolar significa não retardar mais e economizar tempo de calendário mediante condições apropriadas de aprendizagem que incrementam o progresso do aluno na escola” (BRASIL, 2000, p. 78). A afirmação concernente à necessidade de acelerar o que está em atraso, referindo-se a uma população que sempre esteve à margem do processo educacional, confirma a imperatividade do caráter supletivo da EJA.

Outra questão importante apresentada no documento em pauta se refere à articulação entre formação profissional e educação de jovens e adultos, a partir do Decreto regulamentador CEB n. 2.208/97¹⁶, que permite aos jovens e adultos cursar, concomitantemente, o ensino médio e a educação profissional. Para esclarecer essa questão cita-se o seguinte conteúdo do Parecer CNE/CEB 16/99:

A possibilidade de aproveitamento de estudos na educação profissional de nível técnico é ampla, inclusive de “disciplinas ou módulos cursados”, interhabilitações profissionais (§ 2º do art. 8º), desde que o “prazo entre a conclusão do primeiro e do último módulo não exceda cinco anos” (§ 3º do artigo 8º). Este aproveitamento de estudos poderá ser maior ainda: as disciplinas de caráter profissionalizante cursadas no ensino médio poderão ser aproveitadas para a habilitação profissional “até o limite de 25% do total da carga horária mínima” do ensino médio “independente de exames específicos” (parágrafo único do artigo 5º), desde que diretamente relacionadas com o perfil profissional de conclusão da respectiva habilitação. Mais ainda: através de exames, poderá haver “certificação de competência, para fins de dispensa de disciplinas ou módulos em cursos de habilitação do ensino técnico” (BRASIL, 2000, p. 81).

Quanto aos exames supletivos, o Parecer ressalta que devem “primar pela qualidade, pelo rigor e pela adequação” (BRASIL, 2000, p. 82-83). É importante que sejam organizados sob o primado da lei, em instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas e avaliadas para esse fim. Cada sistema de ensino possui, de acordo com a LDB, atribuições no que se refere ao oferecimento de cursos e de exames supletivos; assim, tanto as instituições de ensino

¹⁶ O Decreto regulamentador CEB 2.208/97 foi substituído pelo Decreto CEB 5.154 de 23 de julho de 2004, que caracteriza a Educação Profissional de forma específica (Disponível em: [www.http://portal.mec.gov.br/setec](http://portal.mec.gov.br/setec) Acesso em 12 abr. 2005).

mantidas pelo poder público estadual e pelo Distrito Federal como as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada, de acordo com o inciso III do art. 17¹⁷, podem oferecer cursos da EJA. Segundo o art. 18¹⁸ da LDB 1996, as instituições de ensino fundamental fazem parte das competências dos municípios.

Com relação à idade mínima para prestar os exames supletivos, alerta o Relator que o seu rebaixamento não pode significar um caminho mais fácil para a certificação, e com isso, a negação da obrigatoriedade escolar de oito anos (BRASIL, 2000, p. 84). Explicita-se no Parecer que deve haver um esforço para universalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental e médio. As políticas públicas¹⁹ devem empenhar-se no sentido de que a função qualificadora, verdadeiro fim da EJA, prevaleça e, “venha a se impor com o seu potencial de enriquecimento dos estudantes já escolarizados nas faixas etárias assinaladas em lei” tornando-se cada vez mais “residual a função reparadora e a equalizadora” (BRASIL, 2000, p. 92).

Considera-se, no Parecer em questão, que os cursos a distância ou no exterior²⁰ constituem-se em um meio capaz de superar obstáculos e cumprir várias funções, entre as quais o ensino a distância. Os cursos podem ser realizados de várias formas, o que permite uma proximidade “não-presencial, indireta, virtual entre o distante e o circundante, por meio de modernos aparatos tecnológicos”, tornando-se quase inexistentes as fronteiras, as divisas e os limites da educação a distância (BRASIL, 2000, p. 93-94).

¹⁷ Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:
III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; (BRASIL, 2003, p.33)

¹⁸ Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:
I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; (BRASIL, 2003, p.33)

¹⁹ Por políticas públicas, entendemos, como Höfling (2001, p. 31), o “Estado implantando um projeto de governo, por meio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

²⁰ O Estado do Paraná, com autorização do governo da União oferece exames supletivos para brasileiros que moram no Japão.

A LDB 1996 faz várias referências tanto à educação a distância como ao ensino a distância em todos os níveis e modalidades. Incentiva o poder público a sua oferta, exceto no Ensino Fundamental na faixa etária obrigatória, “salvo quando utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais” (BRASIL, 2000, p. 94).

Enfatiza o Parecer, em tese, que o Decreto 2.494/98, que regulamenta a educação e os cursos a distância, reserva à competência da União sua autorização e funcionamento. No que se refere à EJA, o mesmo Decreto permite a oferta de exames por instituições públicas e privadas e exige a obediência às diretrizes curriculares nacionais fixadas nacionalmente (BRASIL, 2000, p. 96).

Outro ponto importante, ressaltado no referido documento, conforme consta no Parecer CNE/CEB 11/2000, é a visão da existência de múltiplas agências que ofertam a EJA, “sendo no âmbito público, ou privado, no qual se mesclam cursos presenciais com avaliação no processo, cursos à distância” ou ainda cursos livres mantidos pela iniciativa civil. (BRASIL, 2000, p. 94).

Nessa multiplicidade de atores envolvidos na EJA, à União cabe o papel de articular as várias ações nesse campo educativo, a fim de que essas sejam contínuas e integradas. Cabe ao Ministério da Educação, portanto, “propor orientações mais gerais e comuns, coordenar as várias iniciativas, inclusive com vistas ao emprego eqüitativo e racional dos recursos públicos e sua redistribuição no âmbito das transferências federais” (BRASIL, 2000, p. 94).

Essa função articuladora da União tem sido operacionalizada por intermédio da Coordenadoria da Educação de Jovens e Adultos (COEJA), vinculada à Secretaria do Ensino Fundamental (SEF) do Ministério da Educação (MEC). Entre os objetivos e finalidades do trabalho da COEJA, o Parecer cita: “estabelecer e fortalecer parcerias e convênios com Estados e Municípios”, sob o “princípio da função supletiva e redistributiva da União junto aos sistemas de ensino” (BRASIL, 2000, p. 107). Destaca, também, que os convênios, antes de assinados, são avaliados e, só então, podem obter financiamento²¹. O MEC também tem editado, co-editado e distribuído livros pedagógicos e materiais didáticos apropriados para os alunos dessa modalidade da educação básica²², deixando aos Estados e aos municípios a ação direta de atuação na EJA.

Desde 1997, consta no Parecer em questão (BRASIL, 2000, p. 107) que a Presidência da República apóia ações de alfabetização por meio do Conselho da Comunidade Solidária, o qual, a partir de 1999, tornou-se uma organização não-governamental (Ong). A atuação do Programa Comunidade Solidária é realizada em parceria com o MEC, prioritariamente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Desde 1999 o Comunidade Solidária tem sido estendido aos grandes centros urbanos.

Há ainda, de acordo com o Parecer, a participação do Ministério de Assuntos Fundiários e da Reforma Agrária no desenvolvimento de ações diretas de educação de jovens e de adultos junto aos assentamentos, e a forte presença do Ministério do Trabalho no âmbito de projetos educacionais voltados para a capacitação dos trabalhadores com o uso de recursos do Fundo

²¹ De 1995 a 1999, o MEC, por meio da SEF/COEJA, formalizou 95 convênios com Secretarias Estaduais de Educação, 2.468 com Secretarias Municipais, 25 com Universidades e 54 com ONGs. Esses convênios implicam recursos públicos com o objetivo de oferta de ensino da EJA sob a forma presencial. (BRASIL, 2000, p. 54)

²² Para o Ensino fundamental fase I são distribuídos os livros Viver e Aprender, proposta pedagógica elaborada pela Ong. Ação Educativa. Para o ensino fundamental fase II, em 2002 foi lançada uma Proposta Curricular para EJA, a fim de orientar o trabalho nos Estados. (GRACIANO; DI PIERRO, 2003, p.24)

de Amparo ao Trabalhador (FAT). Além disso, registra-se a participação de empresários e dos próprios trabalhadores no processo de educação de jovens e de adultos, relatado nos seguintes termos:

Os empresários, dentro de seus objetivos, reconhecendo a importância da educação e incorporando sua necessidade, têm tomado iniciativas próprias ou buscado o fortalecimento de parcerias seja com os poderes públicos, seja com organizações não - governamentais e redefinindo ações já existentes no âmbito do "Sistema S". Os trabalhadores, conscientes do valor da educação para a construção de uma cidadania ativa e para uma formação contemporânea, tomam a EJA como espaço de um direito e como lugar de desenvolvimento humano e profissional (BRASIL, 2000, p. 109).

Reproduzimos a seguir alguns dados estatísticos, em forma de tabela, por nós elaboradas com as informações apresentadas pelo Parecer CNE/CEB 11/2000 (p. 110-112), no qual são utilizadas como referência as estatísticas do IBGE e da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizadas em 1996. Foi considerado um universo de 105.852.108 pessoas com quinze anos ou mais de idade e, como resultado, apontou-se 15 milhões de analfabetos no Brasil, ou seja, 14,7% da população da faixa etária considerada, sendo 8.274.448 mulheres e 9.365.517 homens. A tabela 1 mostra a distribuição desse contingente de analfabetos nas regiões do país.

Tabela 1

Índice de analfabetos distribuídos por regiões do país.

Região	%
Norte – urbana	11,7
Nordeste	28,7
Sudeste	8,7
Sul	8,9
Centro Oeste	11,6

Apesar dos esforços dos últimos anos na tarefa de acabar com o analfabetismo no Brasil, o número de pessoas nessa situação ainda é muito grande, como evidencia a tabela 2. Embora os números relativos demonstrem uma significativa queda, os números absolutos evidenciam a continuidade da produção do analfabetismo no Brasil.

Tabela 2

Taxas de analfabetismo na população de 15 anos ou mais no período de 1920 a 1996.

Período	Números absolutos	%
1920	11.401.715	64,9
1940	13.269.381	56,6
1960	15.964.852	39,6
1980	18.651.762	25,4
1996	15.000.000	14,1

O Parecer chama a atenção, também, para o fato de que, se somássemos o número de analfabetos funcionais (aqueles de têm menos de quatro anos de estudo) aos atuais índices de analfabetismo teríamos um total de 34,1% da população brasileira com mais de 20 anos incluídos nesta estatística.

A distribuição das matrículas de EJA entre os entes da federação evidencia um número maior de matrículas no ensino fundamental nos municípios, apontando uma tendência à municipalização dessa modalidade de ensino, em sintonia com as diretrizes apontadas pelas reformas educacionais brasileiras dos anos 1990, conforme mostra a tabela 3.

Tabela 3

Número de estabelecimentos que ofertam EJA (1999)

Rede Pública Estadual	6.973
Rede Pública Municipal	8.171
Rede Pública da União	15
Rede Privada	2.075
Total	17.234

De acordo com os dados apresentados pela tabela 4, entre 1997 e 1999, período de implantação do Fundef, houve um crescimento nas matrículas de EJA sob responsabilidade dos municípios. Nos estados os números tiveram uma variação muito pequena.

Tabela 4

Crescimento do número de matrículas nos âmbitos municipal e estadual

Matrículas	1997	1999
Municipal	683.078	821.321
Estadual	1.808.161	1.871.620

A partir do quadro estatístico exposto sobre o analfabetismo no Brasil, o Parecer CNE/CEB 11/2000 considera a impossibilidade de uma visão otimista quanto à “imediata efetivação do direito ao acesso e permanência na escola, nos termos da função reparadora e equalizadora”. E conclui com a afirmação de que os índices apresentados expressam um “cenário de exclusão característico de sociedades que combinam uma perversa redistribuição de riqueza com formas expressivas de discriminação” (BRASIL, 2000, p. 113).

Quanto à formação docente para EJA, o Parecer CNE/CEB 11/2000 (BRASIL, 2000, p. 114-115) enfatiza a necessidade de se considerar que a formação de profissionais da educação deve levar em conta o atendimento aos objetivos dessa modalidade de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando. Tornam-se necessárias, além das exigências formativas, para todo e qualquer professor, aquelas relativas à complexidade diferencial da educação de pessoas jovens e adultas. Ressalta, também, que se deve buscar a profissionalização dos docentes da EJA sob a forma de cursos de nível superior ou especialização.

Sobre a questão curricular, o Parecer aponta ser perigosa a elaboração de diretrizes curriculares específicas para a EJA, por poder isso se configurar como em uma nova dualidade. Seguir os referenciais curriculares para o Ensino Fundamental e Médio, expresso nos Pareceres CEB 04/98 e 15/98 e as respectivas resoluções CEB 02/98 e 3/98 não significa

uma “reprodução descontextualizada face ao caráter específico da EJA. Os princípios da contextualização e do reconhecimento de identidades pessoais e das diversidades coletivas constituem-se em diretrizes nacionais dos conteúdos curriculares” (BRASIL, 2000, p.122). Requer-se, então, levar em consideração, na organização do trabalho escolar de EJA, os seguintes aspectos:

- a) flexibilizar o horário de atendimento, especialmente no noturno.
- b) flexibilizar o currículo de forma a aproveitar as experiências diversas dos discentes.
- c) combinar momentos presenciais e não-presenciais.
- d) distinguir as duas faixas etárias consignadas nessa modalidade (jovem e adulto) considerando as expectativas e experiências de cada um.
- e) dar destaque à inserção profissional de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade às novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores (BRASIL, 2000, p. 123-125).

A contradição existente nessas orientações evidencia-se no fato de o Parecer apontar para a necessidade de pensar especificamente a EJA, e ao final do documento o Relator concluir ser perigoso o estabelecimento de diretrizes curriculares nacionais específicas para essa modalidade de ensino. Desconsiderando toda a situação precária do atendimento a essa modalidade da educação, devida principalmente à impossibilidade de usar recursos como os do Fundef, ou ainda, à inexistência no Brasil de cursos de formação de professores especificamente para EJA, o Parecer remete às escolas e aos professores a tarefa de ressituar os componentes curriculares do ensino fundamental e médio aos jovens e aos adultos.

A nova concepção expressa pela mudança de denominação *supletivo* para a educação de jovens e de adultos significa, na visão do relator, a “sua forma de inserção no corpo legal e indica um caminho a seguir” (BRASIL, 2000, p. 129). Concluímos os pontos principais desenvolvidos do Parecer com a idéia, nele contida, de que a EJA deve ser vista como um direito, e não como uma compensação de uma herança de exclusão.

2.4 A EJA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Em janeiro de 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado como lei, conforme a Constituição de 1988 o determinou, para assegurar-lhe maior força e garantia de execução. A Lei 10.172/2001, Plano Nacional de Educação, não estabelece penalidades, mas é, na verdade, definida como uma lei de compromisso.

Na primeira parte do PNE estabelecem-se objetivos e prioridades de atendimento, princípios sob os quais se organizará cada nível de ensino. Alegando “recursos financeiros limitados” (BRASIL, 2001a, p. 35), o PNE elege prioridades de atendimento, sendo a primeira a garantia do ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de sete a quatorze anos. A segunda se ocupa do ensino fundamental a jovens e a adultos, apontando a alfabetização como ponto de partida. A terceira prioridade corresponde à extensão de forma gradual do acesso ao ensino médio aos jovens e aos adultos.

No capítulo reservado a EJA o diagnóstico apresentado (BRASIL, 2001a, p. 74) aponta para a existência de 16 milhões de analfabetos no Brasil, apesar do progresso com relação à universalização da educação básica (ver tabela 2). Apresentam os dados estatísticos uma profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e, ao mesmo tempo,

apontam para a concentração da população analfabeta nas regiões mais pobres do país (ver tabela 1). As mesmas estatísticas apresentadas no PNE evidenciam que se tomarmos como referência a população que não concluiu as oito séries do ensino fundamental, teremos um aumento da população potencial para EJA.

O documento em questão esclarece que, embora o analfabetismo esteja concentrado nas faixas etárias mais avançadas, ele ainda tem se reproduzido. Consta no texto do PNE que “o problema não se resume a uma questão demográfica”, pois há uma “reposição do estoque de analfabetos”. Conclui-se que, para acelerar a redução do analfabetismo no Brasil, é preciso “agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações” (BRASIL, 2001a, p. 71).

Tomando o diagnóstico feito como referência, o PNE aponta as diretrizes para a EJA, considerando as “profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial”, ligadas ao avanço “científico e tecnológico e o fenômeno da globalização” que têm implicado em uma “reorganização do mundo do trabalho”. A educação, segundo o documento, deixou de ser restrita a um período particular da vida, desenvolvendo-se o conceito de educação ao longo da vida²³ - processo que se inicia com alfabetização, mas que só pode realmente efetivar-se com a formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2001a, p. 73).

Para concretizar o direito público subjetivo da educação fundamental ao jovem e ao adulto, no PNE é apontada a necessidade de conceder incentivos financeiros como bolsas de estudos, a

²³ A idéia de educação ao longo da vida e educação permanente é reforçada no documento-base da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia em 1990 e, posteriormente, reafirmada no Relatório da Comissão de Educação para o Século XXI produzido pela Unesco, o Relatório Jacques Delors. Ambos os documentos serão analisados no terceiro capítulo desse trabalho.

exemplo de experiências exitosas nesse sentido, o que denota o caráter supletivo dado a essa modalidade de ensino não se constituindo em uma política pública que atenda a toda a população existente nessa área. Além disso, o PNE aponta como ação a se concretizar na oferta da EJA a diversificação dos programas com participação solidária de toda a comunidade, envolvendo as organizações da sociedade civil diretamente nessa área e transferindo para a sociedade a responsabilidade quanto ao atendimento à população jovem e adulta.

Quanto à integração da EJA com a educação profissional e sua associação com as políticas de emprego e proteção contra o desemprego, o que observamos é o cumprimento da função qualificadora dessa modalidade de ensino, de forma focalizada e sob o princípio de que o problema do desemprego está no indivíduo, e não no mercado de trabalho.

Outra questão a ser ressaltada no PNE é a orientação para a implementação de políticas dirigidas à escolarização das mulheres, por auxiliar na “diminuição do surgimento de novos analfabetos” (BRASIL, 2001a, p. 73). É preciso lembrar que essa idéia ganhou força nos documentos produzidos na década de 1990, sob a tutela do Banco Mundial, no qual a educação das mulheres é colocada como forma de garantir o alívio da pobreza²⁴.

Destacamos ainda a idéia de ampliação gradativa da oferta do ciclo completo das oito séries do ensino fundamental aos jovens e aos adultos e da contribuição da sociedade civil no trabalho de erradicação do analfabetismo, pois, segundo o PNE, só o financiamento público é insuficiente para garantir o fim do analfabetismo. Conforme apresentado no PNE, as metas estabelecidas, em um total de 26, são consideradas importantes para a construção da

²⁴ A idéia de aliviar a pobreza nos países de periferia, como o Brasil, aparece em documentos do Banco Mundial. Especificamente sobre a educação como forma de aliviar a pobreza nessas regiões, o Banco Mundial produziu o documento Prioridades e Estratégias da Educação em 1995, objeto de análise do terceiro capítulo desse trabalho.

cidadania, requerendo “um esforço nacional, com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada” (BRASIL, 2001a, p.75).

Os objetivos previstos no PNE para a EJA concentram-se na necessidade de priorizar ações de alfabetização, associar o ensino fundamental de jovens e de adultos à educação profissional e facilitar parcerias entre o governo e a sociedade civil, de modo a que se alcance em cinco anos a oferta das quatro primeiras séries iniciais pelo menos a 50% da população, com 15 anos ou mais, que não tenham concluído a primeira etapa do ensino fundamental, além de dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez a oferta do ensino médio (BRASIL, 2001a, p.74-75). Para uma melhor compreensão, destacamos alguns desses objetivos, na ordem em que aparecem no documento.

Lei 10.172/2001 – Objetivos e Metas - EJA

- 1) Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.**
- 2) Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.**
- 3) Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.**
- 4) Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.**
- 8) Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos.**
- 12) Elaborar, no prazo de um ano, parâmetros nacionais de qualidade para as diversas etapas da educação de jovens e adultos, respeitando-se as especificidades da clientela e a diversidade regional.*
- 13) Aperfeiçoar o sistema de certificação de competências para prosseguimento de estudos.**
- 14) Expandir a oferta de programas de educação a distância na modalidade de educação de jovens e adultos, incentivando seu aproveitamento nos cursos presenciais.**
- 15) Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.
- 16) Dobrar em cinco anos e quadruplicar em dez anos a capacidade de atendimento nos cursos de nível médio para jovens e adultos.**
- 17) Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio, assim como de formação profissional, contemplando para esta clientela as metas nº 5 e nº 14.**
- 22) Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos.**

23) Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas permanentes de educação de jovens e adultos para os seus trabalhadores, assim como de condições para a recepção de programas de teleducação.

26) Incluir, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos nas formas de financiamento da Educação Básica.

(*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União. (**) É exigida a colaboração da União.

O PNE, ao constituir-se como um documento que tem por objetivo subsidiar a implantação da EJA nos estados e nos municípios, colabora para operacionalizar as diretrizes de flexibilização, focalização e parceria, seguindo orientações das agências internacionais e dos grandes eventos educacionais da última década do século XX, idéia que explicitaremos no capítulo terceiro desse trabalho.

A última meta estabelecida no PNE para a EJA prevê que ela seja incluída, a partir da aprovação do Plano, nas formas de financiamento da educação básica. Como o financiamento possui capítulo próprio no PNE, destacaremos as metas que se referem à EJA.

Lei 10.172/2001 – Objetivos e Metas – Financiamento da Educação

7) Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. (VETADO)

10) Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o FUNDEF: nos Municípios (IPTU²⁵, ISS²⁶, ITBI²⁷, cota do ITR²⁸, do IRRF²⁹ e do IOF-Ouro³⁰, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA³¹, ITCM³², cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).

11) Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.*

(*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

²⁵ IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano.

²⁶ ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

²⁷ ITBI – Imposto sobre Transferência de Bens Intervivos.

²⁸ ITR – Imposto Territorial Rural.

²⁹ IRRF – Imposto de Renda Retido da Fonte.

³⁰ IOF-Ouro – Imposto sobre de Operações Financeiras sobre Ouro.

³¹ IPVA – Imposto sobre Veículos Automotivos.

³² ITCM – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis.

Podemos perceber que o único objetivo estabelecido pelo PNE, a meta sete, quanto ao financiamento a todas as modalidades de ensino, aí incluindo a EJA, de forma a suprir as necessidades dos estados e dos municípios para atendimento nessa área, foi vetado. As metas para o financiamento da EJA, metas 10 e 11, conforme consta no PNE, continuam a se pautar pela diretriz da focalização dos recursos para atendimento às áreas emergenciais, como forma de aliviar a pobreza nessas regiões.

Concluimos que as metas estabelecidas no PNE são muito ambiciosas no que se refere à erradicação do analfabetismo, todavia no momento de concretizá-las os recursos financeiros são alocados segundo os critérios de focalização, e a sociedade é chamada a assumir a tarefa de escolarização dos jovens e dos adultos pelo sistema de parcerias. Toda a expectativa em torno da elaboração do PNE quanto à inclusão da EJA nas formas de financiamento da educação frustrou-se com sua aprovação. Esse fato se explica no entendimento de que a reforma educacional empreendida na década de 1990 teve como principal diretriz a desconcentração³³ do financiamento e das competências de gestão do ensino básico, com forte impacto sobre as políticas públicas de educação de jovens e de adultos, pelo princípio da focalização no ensino fundamental dos sete aos quatorze anos. Seguindo essa diretriz, a tarefa de escolarização de jovens e de adultos, na última década do século XX, foi atribuída aos estados, aos municípios e aos programas federais implementados em regime de parceria a partir de 1995. Observamos também que o PNE prioriza o processo de alfabetização sem considerar a necessidade de uma educação continuada aos jovens e aos adultos.

³³ Di Pierro (2001, p. 323) define um serviço educacional desconcentrado aquele em que, embora a oferta escolar seja realizada predominantemente pelos estados ou em convênio com os municípios e organizações civis, a política educacional e o desenho dos programas são definidos no âmbito federal e desenvolvidos em regime de co-financiamento.

2.5 PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E DE ADULTOS

O Programa Alfabetização Solidária (PAS), iniciativa do Governo Federal idealizada pelo MEC em 1996 e implementada pelo Programa Comunidade Solidária, inicialmente presidida pela então primeira dama Ruth Cardoso, desenvolve ações de combate à pobreza em três programas: Alfabetização Solidária, a Capacitação Solidária e o Universidade Solidária. O projeto piloto do PAS previa a focalização do atendimento aos jovens entre 15 e 19 anos em regime de colaboração com o MEC, os municípios, as empresas parceiras e as universidades³⁴, reservando-se a coordenação e articulação do PAS exclusivamente à Comunidade Solidária (MACHADO, 2002, p. 4).

A partir do segundo semestre de 1999, o PAS passou a ser desenvolvido também nos grandes centros urbanos das regiões de São Paulo e Rio de Janeiro, com o propósito de alfabetizar 10 mil jovens em cada uma dessas regiões. Em 2000, o projeto estendeu-se para o Distrito Federal e em 2001 para Goiânia e Fortaleza. Nessa nova fase do PAS os recursos seriam captados por meio de doações espontâneas, para o que se iniciou a campanha “adote um aluno³⁵”, no qual os “cidadãos solidários”, com contribuição mensal de dezessete reais, “financiariam metade do custo de cada aluno” e o MEC contribuiria com a mesma quantia (ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA, 2002b, p. 29-31).

³⁴ Ao MEC cabe o fornecimento de materiais didáticos, escolares e a avaliação do PAS junto às universidades. Estas últimas fariam a seleção, capacitação e acompanhamento pedagógico da avaliação da aprendizagem, aos municípios era atribuída a tarefa de organizar espaço físico e o recrutamento dos alfabetizando e alfabetizadores. Por último as empresas parceiras colaboram com as despesas referentes a cursos de formação e salário e bolsas aos monitores.

³⁵ A campanha “adote um aluno” tem como estímulo à doação peças publicitárias com a participação de artistas conhecidos. Os doadores individuais podem fazer sua contribuição mensal por meio de débito em cartão de crédito (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p 31).

Em 1998, o PAS “constituiu a personalidade jurídica de uma sociedade civil sem fins lucrativos e passou a ser gerenciada pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS)” o que lhe permitiu maior flexibilidade de manejo dos recursos orçamentários, fugindo da burocracia estatal (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p.31).

Podemos dizer que o PAS concretiza a transferência de atividades que antes eram exclusivas do Estado para instituições sem fins lucrativos, entendidas como organizações públicas não estatais, as quais são definidas por Di Pierro (2000, p. 241) nos seguintes termos:

[...] uma organização social pública não estatal que recebe a concessão das tarefas executivas de um serviço público de educação de jovens e adultos, para os quais recebe financiamento estatal, atuando sob as diretrizes políticas e coordenação do governo federal.

Quanto aos programas federais de alfabetização de jovens e de adultos, algumas pesquisas evidenciam pontos de tensão. Um exemplo é o estudo em que Machado (2002, p. 5-6), cotejou as propostas tiradas na Plenária do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA) ocorrido em Natal, Rio Grande do Norte, em 1996, com as diretrizes publicadas pelo PAS. A autora concluiu que o documento final do Seminário de Natal apontou para a necessidade de “estruturar programas de alfabetização, escolarização básica, complementação e profissionalização” aos jovens e aos adultos independentemente da idade, promover a valorização dos profissionais de ensino através de condições de trabalho e remuneração adequadas e contar com um programa de formação permanente desses educadores. O objetivo seria a garantia da qualidade no atendimento, a adoção mecanismos de acompanhamento e avaliação periódica das políticas e programas de EJA e a elaboração de uma proposta pedagógica adequada às características culturais, condições de vida e realidade política e econômica dos educandos. O documento do ENEJA recomendou que as parcerias só fossem efetivadas mediante aprovação do Conselho Nacional de EJA.

Na contramão das propostas do ENEJA, as diretrizes e a concretização do PAS apontaram para um programa estritamente voltado para alfabetização, focado nos jovens de quinze a dezenove anos, contando com o trabalho de alfabetizadores leigos, os quais recebiam bolsa-salário, sendo capacitados em um mês para exercer a função de alfabetizador. Além disso, houve um aligeiramento do processo de alfabetização, realizado durante cinco meses, com aulas três vezes por semana, utilizando, em todas as regiões nas quais o programa se desenvolve, material didático elaborado pela Secretaria Municipal de Curitiba. A avaliação dos alunos no PAS, de acordo com as diretrizes do programa, seria realizada por um professor da instituição de ensino superior parceira uma vez por mês.

Outra questão referente ao PAS é o fato de que nos grandes centros urbanos o Programa Alfabetização Solidária excluiu a participação das secretarias estaduais e municipais de educação da oferta de EJA, o que levou as suas iniciativas a terem um “impacto muito pequeno sobre os sistemas públicos de ensino”, não garantindo a continuidade de estudos dos egressos dos cursos (DI PIERRO, 2000, p. 231-232).

Embora tenha sido apontado em divulgação e publicidade do governo pelos meios de comunicação como forma de universalização do acesso à alfabetização, o PAS “não se propôs e nem demonstrou capacidade de modificar a posição subalterna atribuída à educação de jovens e de adultos na política federal de ensino básico” (DI PIERRO, 2000, p. 241). Esse programa padece das mesmas limitações que caracterizaram as campanhas de alfabetização realizadas até hoje no Brasil, pois não garante a continuidade de estudos, recorrendo a alfabetizadores leigos, “muitos dos quais com reduzida escolaridade”. Além disso, permite a mobilização de setores da sociedade que “não têm raízes no contexto sociocultural em que se

propõe intervir”, concretamente não “incidem sobre os fatores socioeconômicos e culturais que geram e reproduzem o analfabetismo” (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 38).

Com o propósito de dar continuidade de estudos aos egressos do PAS, os municípios esbarraram nas restrições do Fundef quanto aos investimentos em EJA, fato que levou o MEC a buscar outras parcerias, como a estabelecida com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor).

Esse plano, que teve início em 1995, foi implementado de forma participativa e descentralizada, com objetivo de: “reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa (PEA); combater a pobreza e a desigualdade social e elevar a produtividade, a qualidade e a competitividade do setor produtivo”. Tendo como meta qualificar 20% da PEA maior de 16 anos, focalizou ações nas “pessoas desocupadas, pessoas em risco de desocupação permanente ou conjuntural; empreendedores urbanos/rurais; pessoas autônomas, cooperadas e autogeridas” (BRASIL, 2004a, p. 1).

Os recursos para o programa, vieram do Fundo de Amparo ao Trabalhador³⁶ (FAT) e foram distribuídos aos programas desenvolvidos pelos planos estaduais e aos parceiros nacionais e regionais do Ministério do Trabalho e Emprego, segundo critérios de focalização, eficiência, continuidade e contrapartida (BRASIL, 2004a, p. 1).

³⁶ Criado em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A principal fonte do FAT é composta pelas contribuições pagas por trabalhadores para o Programa de Integração Social – PIS, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP. As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação e de orientação e intermediação do emprego) e os programas de Geração de Emprego e Renda. (DI PIERRO; GRACIANNI, 2003, p. 27)

Quanto ao Planfor, o que podemos observar é que ele foi considerado, equivocadamente, como alternativa à exclusão social e ao combate ao desemprego e à pobreza, sem considerar o atual momento histórico, em que assistimos à precarização do emprego e concorrência dos trabalhadores. Sendo uma formação de nível básico, sob a responsabilidade do MTE, o Planfor atua na “preparação para o trabalho simples” orientando-se pelo conceito da empregabilidade³⁷ que joga para o indivíduo a busca por alcançar competências e habilidades requeridas pelo mercado de trabalho (VENTURA, 2004, p. 5).

Salientamos também que a aproximação entre a EJA e a educação profissional, tem ocorrido sob a ótica “utilitarista e pragmática do mercado”, vinculada à chamada empregabilidade, como resposta à idéia sobre “a importância da educação básica no mundo globalizado”, reforçando a dualidade entre a formação escolar e a formação do trabalhador. Isso tem consagrado o termo “formação do cidadão produtivo”, no qual o produtivo “refere-se ao trabalhador capaz de gerar mais-valia”, submetendo-se às exigências do capital em uma posição subalterna (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p.52-53).

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), criado em 1998, é definido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário como “uma parceria estratégica entre o Governo Federal, as instituições de ensino superior e os movimentos sociais rurais”. Tem por objetivo promover a educação em todos os níveis nos projetos de assentamentos da reforma agrária (BRASIL, 2001b, p. 8).

³⁷Segundo Paiva (2001, p. 58-59), o conceito empregabilidade não é novo, todavia na década de 1990, marcada pelo desemprego, esse conceito diz respeito “à qualificação, às habilidades, disposição, atitudes do indivíduo ante um mercado de trabalho que já não mais está em expansão”. Com o conceito empregabilidade “transfere-se do social para o individual a responsabilidade pela inserção profissional dos indivíduos”.

Pensado e idealizado a partir de estatísticas que apontaram para um índice de analfabetismo com média nacional de 45%³⁸ entre os assentados, o Pronera propõe metodologias específicas às demandas sociais por educação nessas áreas. O programa propõe-se a atender os jovens e os adultos moradores de projetos de assentamentos da reforma agrária criados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) ou por órgãos estaduais de terras, desde que haja parceria formal com o Incra.

O Pronera conta com uma gestão nacional da qual faz parte uma comissão pedagógica que coordena as atividades escolares, define indicadores de desempenho e instrumentos de avaliação, propõe metodologia e instrumentos didáticos, apóia, orienta e monitora as ações dos colegiados executivos estaduais, aprecia e emite parecer técnico sobre propostas de trabalho ou projetos para o colegiado executivo e, ainda, articula o programa junto ao MEC. O colegiado executivo estadual divulga, coordena, articula, implementa, acompanha, supervisiona e avalia o programa, além de ser responsável pela dinamização das atividades de alfabetização avaliando-as em seu estado e buscando parcerias com governos estaduais e municipais, ongs, movimentos sociais e instituições de ensino superior (BRASIL, 2001b, p.15-16).

A EJA, em projetos de assentamento da reforma agrária, é a principal ação desenvolvida pelo Pronera, com projetos organizados sob três ações básicas:

- 1- alfabetização, com no mínimo 400 horas presenciais durante, no máximo, um ano;

³⁸ Em alguns estados o índice chega a 70% (BRASIL, 2001b, p. 8).

- 2- capacitação pedagógica para alfabetizadores de jovens e de adultos e escolarização no ensino fundamental de monitores e coordenadores locais na modalidade suplência, a ser realizada ao longo de 14 meses com o total de 1200 horas de ensino presencial e 600 horas de ensino a distância, esse último com auxílio de universitários.
- 3- formação técnico-profissional de jovens e de adultos em cursos que objetivam formar técnicos de nível médio em Administração de Cooperativas e de Assentamentos de Reforma Agrária e cursos técnicos de nível fundamental e médio para o desenvolvimento de prática sustentável nos assentamentos (BRASIL, 2001b, p. 26-29).

Dentre os objetivos específicos do Pronera destacamos também o de oferecer formação continuada e escolarização média e superior aos educadores de jovens e adultos - EJA - e do ensino fundamental nos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária.

Durante os anos de 1998, 2000 e 2002 o índice de cobertura do Pronera, em relação ao número de assentados, foi bastante reduzido (0,5% em 1998, 3,85% em 2000 e 2,45% em 2002). Das ações previstas para o período de 1998-2002, 46% não se realizaram devido às restrições orçamentárias do programa. A Região Nordeste foi a mais beneficiada, tendo recebido 47% do total dos recursos destinados ao Pronera entre 1998 e 2001 (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p. 29-30). Para 2004 estavam previstos trinta milhões de reais em recursos para o Pronera. Em abril de 2004³⁹, o governo federal anunciou que triplicaria esse valor, o que significaria um total de 110 mil assentados atendidos pelo programa.

³⁹ O anúncio foi feito pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rosseto, durante a abertura do II Seminário Nacional de Educação na Reforma Agrária, no dia 28 de abril de 2004. Disponível em <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 27 jul. 2004).

O Programa Recomeço teve início em 2001 e consistia em um programa de apoio aos estados e aos municípios para a educação fundamental de jovens e de adultos. Esse programa foi concebido para apoiar financeiramente as regiões Norte e Nordeste do Brasil, além de 389 municípios de microrregiões nas quais o índice de desenvolvimento humano (IDH) estivesse inferior a 0,5, conforme identificado pelo Atlas de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1998.

O programa recebia recursos do Fundo de Amparo à Pobreza⁴⁰ e tinha duração prevista para o triênio 2001 – 2003. Sua principal ação era a transferência de recursos aos estados e aos municípios para ampliação das ofertas de vagas para o ensino fundamental de jovens e de adultos.

Em 2003, sob o governo Lula, o programa teve seu nome alterado para “Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos”, com a mesma dotação orçamentária do período anterior⁴¹ e, sem alteração dos municípios atendidos pelo programa (GRACIANO; DI PIERRO, 2003, p. 36). Em 16 de março de 2004, a Medida Provisória n. 173 criou o “Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos”, em substituição ao “Apoio aos Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos”.

⁴⁰ A Lei complementar nº. 111 de 06 de julho de 2001, que institui o Fundo de Erradicação e Amparo à Pobreza determina como fonte de recursos: parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de 0,008% da alíquota de contribuição social; parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); produto da arrecadação do imposto sobre grandes fortunas; dotações orçamentárias e doações de qualquer natureza de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior.

⁴¹ Em 2001, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transferiu aos governos subnacionais selecionados aproximadamente R\$ 189,7 milhões, para 2002, o Orçamento da União reservou ao Programa Recomeço R\$ 340 milhões e, para 2003, foram orçados R\$ 325 milhões (DI PIERRO; GRACIANO, 2003, p. 36).

Esse novo programa, criado no âmbito do Ministério da Educação, de acordo do art. 2º da MP 173, deve ser executado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e de adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira aos sistemas de ensino estaduais e municipais e do Distrito Federal. O art. 3º da MP 173 esclarece que o repasse dos recursos aos sistemas públicos de ensino será automático, sem necessidade de convênio, acordo, contrato ou instrumento congêneres. Como base de cálculo para o repasse dos recursos servirão os dados oficiais do Censo Escolar, realizado pelo INEP, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento (BRASIL, 2004e, p.1-2).

O elemento novo, desse programa é o repasse de recursos financeiros aos sistemas públicos de ensino sem focalizar ações em determinadas regiões do país (BRASIL, 2004e, p.1-2). Aqui considerado um avanço por fortalecer os sistemas públicos de ensino existentes, contribuindo para a garantia de uma educação continuada aos jovens e aos adultos, distanciando-se dos programas de alfabetização com um fim em si mesmos. Todavia, afirmar isso não significa desconsiderar a natureza e, portanto, os limites desse programa.

Outro programa do Governo Federal iniciado sob o governo Lula, em 2003, é o Programa Brasil Alfabetizado. Nesse mesmo ano foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), que tem como meta principal erradicar o analfabetismo nos quatro anos de mandato do atual governo. Para atingir esse objetivo, foi lançado o Programa Brasil Alfabetizado, que, por meio do MEC, fará o repasse financeiro a órgãos públicos estaduais e municipais, instituições de ensino superior e organizações sem fins lucrativos que desenvolvam ações de alfabetização. Além da alfabetização, o programa incentiva a leitura e a difusão de livros para os recém-alfabetizados (GRACIANO; DI PIERRO, 2003, p. 39).

Os rumos do programa serão definidos por um Conselho Nacional de Alfabetização, considerando as iniciativas e a diversidade de metodologias na área de alfabetização existentes no país. Os recursos financeiros serão repassados pelo FNDE, conforme Resolução FNDE/CD n. 14 de 25 de março de 2004, da seguinte maneira: bolsa aos alfabetizadores no valor fixo de cento e vinte reais por mês, acrescido de variável de sete reais por mês por aluno a ser alfabetizado, com limite de até 25 alunos por sala de aula. Os projetos deverão apresentar carga horária de alfabetização entre 240 horas/aula e 320 horas/aula, equivalente a seis a oito meses de duração do curso, com carga horária semanal mínima de 10 horas/aula (BRASIL, 2004d) .

Para formação dos alfabetizadores serão repassados ao órgão ou entidade conveniente ou parceiro um valor fixo de quarenta reais, acrescido de dez reais por mês por alfabetizador, no valor máximo de cento e vinte reais por mês, destinado à formação inicial e contínua. O período de formação inicial do alfabetizador será de no mínimo 30 horas e a formação contínua, de no mínimo 2 horas/aula semanais, presenciais e coletivas⁴².

Concluimos com a análise de Beisiegel (1997) ao explicitar que, apesar de o art. 208 da Constituição de 1988 estabelecer o ensino fundamental obrigatório e estender a gratuidade àqueles que não tiveram acesso em idade própria, o art. 211, ao distribuir as responsabilidades aos entes da federação, não explicita a obrigação dos municípios no atendimento às necessidades educativas dos jovens e dos adultos. Não fica claro quem deve oferecer a EJA, nem mesmo quem seria responsabilizado por seu não-oferecimento, relativizando o

⁴² No Paraná, no mês de junho de 2004, foram cadastrados os interessados em participar do Programa como alfabetizandos e, com o Edital 39/2004 a Diretoria Geral da Secretaria do Estado da Educação iniciou o processo de seleção de professor para prestação de serviços de alfabetização a fim de atuar no “Programa Paraná Alfabetizado”.

imperativo constitucional e permitindo ao Estado desobrigar-se de suas responsabilidades (BEISIEGEL, 1997, p. 27-28).

O que pode ser evidenciado das políticas públicas de EJA, na última década do século XX, é que a ampliada concepção de educação básica, presente nas recomendações estabelecidas na Conferência Mundial sobre Educação para Todos realizada em 1990, em Jomtien, Tailândia, foi sofrendo restrições no confronto com a realidade dos mais populosos países considerados em desenvolvimento. O processo não foi diferente no Brasil, quando se explicitou o limite da ação e da responsabilidade estatal para com a educação básica, no qual o básico passou a ser o ensino fundamental dos sete aos quatorze anos.

Encerramos o capítulo com a conclusão de que a EJA, no período pós 1990, ainda tem assumido a funcionalidade de ação supletiva do Estado, o qual, para essa modalidade da educação, não destinou recursos financeiros suficientes, inviabilizando o atendimento a essa parcela da população por parte dos governos municipais e estaduais. Ao mesmo tempo, verificou-se a chamada à sociedade civil para o cumprimento da tarefa de escolarização dos jovens e dos adultos, situação que, por um lado, cria a ilusão de que está havendo uma democratização do poder público, e por outro, permite ao governo desobrigar-se da imediata universalização da educação básica.

3 - O CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO CAPITALISTA

A análise do modo como a educação de jovens e de adultos vem sendo configurada a partir da década de 1990 no Brasil implica partir da compreensão da política estatal pertinente a essa modalidade da educação escolar, como fizemos no capítulo anterior. Ressaltamos, no entanto, que temos consciência de que devemos avançar, ultrapassando, assim, a propensão de explicar tal processo restringindo-nos à esfera da política educacional. Em consonância com esse pressuposto, definimos como objetivo deste capítulo a contextualização histórica de nossa discussão, o que implica em relacionar a problemática tratada com questões da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial.

O capítulo está estruturado em três partes. A primeira analisa as transformações do capitalismo do final de século XX, evidenciando a reestruturação capitalista e apontando as decorrentes mudanças na forma de produzir. Na segunda, apresentamos as principais orientações neoliberais para a adequação do Brasil às exigências do capital internacional e, por último, os desdobramentos dessas orientações na reforma do Estado e da educação no Brasil durante os anos 1990.

3.1 A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

O contexto histórico no qual está inserido o objeto de estudo é caracterizado por István Mészáros (2003, p. 10) como um estágio histórico do desenvolvimento transnacional do capital ou, mais especificamente, uma “nova fase do imperialismo hegemônico global”.

Referindo-se ao mesmo contexto, François Chesnais (1997b, p. 46) utiliza-se do termo mundialização do capital⁸⁵ para designar “um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista”.

O significado histórico das transformações do capitalismo desse fim de século é explicado por Chesnais (1997a, p. 8), quando afirma que a mundialização do capital exprime um "contexto de liberdade quase total para o capital desenvolver-se e valorizar-se, deixando de submeter-se aos entraves que fora obrigado a aceitar no período pós-1945, principalmente na Europa". Isso não quer dizer, em absoluto, que se trate de um capitalismo renovado. Acrescenta Chesnais: "ele simplesmente reencontrou a capacidade de exprimir brutalmente os interesses de classes sobre os quais está fundado”.

Chesnais (1997b, p. 19) enumera as características do contexto macroeconômico mundial dos anos 1990: baixas taxas de crescimento do BIP, inclusive no Japão, que se encontrava à frente da economia mundial; taxas de crescimento muito fortes dos indicadores relativos ao valor nominal dos ativos financeiros; desenvolvimento do desemprego estrutural elevado e níveis muito baixos de salários; desenvolvimento de rendimento de origem financeira; conjuntura mundial muito instável com espera prolongada de uma retomada conjuntural significativa; deflação com aspectos de deflação aberta ou rasteira em muitos produtos primários; marginalização do sistema de trocas de regiões inteiras do globo e concorrência internacional mais intensa, gerando conflitos comerciais entre as grandes potências tríades (América do Norte, Europa Ocidental e Japão).

⁸⁵ Preferimos adotar o termo “Mundialização do Capital” em contraposição ao termo “globalização”. De acordo com Chesnais (1996, p. 23), o termo globalização tem um cunho ideológico, encobrindo o lado político-econômico desse processo em curso, no qual as grandes empresas transnacionais e os conglomerados financeiros dominam o mercado mundial, ditando as regras e critérios de seletividade para a exploração.

Para o autor citado, as características acima descritas devem ser analisadas como parte de um todo, evidenciando a emergência de um “regime de acumulação mundial predominantemente financeiro” com características rentistas marcantes (CHESNAIS, 1997a, p. 21-22). O funcionamento desse regime de acumulação é ordenado, sobretudo, pelas operações e pelas escolhas de formas de capital financeiro mais concentradas e centralizadas do que em qualquer período anterior do capitalismo.

A “mundialização do capital”, segundo Chesnais (1997b, p. 16), só pode ser entendida como um segmento da fase mais longa na evolução do modo de produção capitalista. Os traços principais dessa fase foram descritos por Lênin em 1916. De acordo com o autor, o século XX marca o advento do que Lênin (1987, p. 69) chamou de “novo capitalismo”, fundado no domínio do capital financeiro⁸⁶.

Para Lênin, o que “caracterizava o antigo capitalismo, no qual reinava a livre concorrência, era a exportação de mercadorias, e o que caracteriza o capitalismo atual, no qual reina o monopólio, é a exportação de *capitais*” (grifo no original). Lênin (1987, p. 88) definiu esse período como sendo a fase monopolista do capitalismo, no qual a concentração da produção e do capital originou o monopólio, a fusão do capital bancário e do capital industrial criou um capital financeiro e uma oligarquia financeira. Trata-se, segundo o autor, da fase imperialista, quando o capitalismo chegou a uma etapa de desenvolvimento na qual ocorre a dominação dos monopólios e do capital financeiro. A exportação de capitais assumiu particular importância ao lado da exportação de mercadorias, formando-se a união internacional

⁸⁶ Diferentemente do que explicou Lênin, o capital financeiro, na fase da mundialização do capital é aquele que se valoriza conservando a forma dinheiro. Para Alves (2001, p. 65), o capital financeiro deve ser entendido não como capital a juros, mas como capital fictício em sua forma “exacerbada, parasitária e rentista”. Adquirindo um caráter estruturante da mundialização do capital, a partir dos anos 1980, com o movimento de desregulamentação monetária e financeira impetrado pelas políticas neoliberais e monetaristas impostas pelos países da OCDE – EUA e Reino Unido.

monopolista que resulta na partilha do mundo entre as maiores potências econômicas e entre os trustes internacionais.

Lênin (1987, p. 60) explica também que “o aumento das trocas, tanto nacionais como, sobretudo, internacionais, é um traço distintivo característico do capitalismo”. Assim, o desenvolvimento desigual de empresas, indústrias e dos países torna-se inevitável em regime capitalista, e constitui-se na característica excludente do capitalismo.

Duménil e Lévy (2004) avançam na discussão iniciada por Lênin e não consideram o imperialismo uma fase do capitalismo, mas sim uma característica geral e permanente do sistema capitalista. Justificam essa idéia com a explicação de que o capitalismo, mesmo em sua fase comercial, sempre esteve aliado a processos de dominação que iam desde a imposição de abertura de fronteiras de países com o desenvolvimento inferior até a busca e exploração de colônias. Argumentam os autores que o imperialismo se define pela procura de lucros por meio da sujeição fora de suas metrópoles. Se o imperialismo constitui-se numa etapa do capitalismo, ele próprio passa por várias fases em decorrência das transformações que ocorrem nos países imperialistas. Ressaltam os autores que o imperialismo não é obra de um só país, mas de um conjunto de países, envolvendo ao mesmo tempo relações de luta e de cooperação por meio de um sistema de alianças. Trata-se de uma hierarquia de poderes na qual o mais forte explora o mais fraco.

Chesnais (1996, p. 290) esclarece que quando Karl Marx se referia a capital financeiro⁸⁷, dizia respeito aos banqueiros de negócios e outros senhores das finanças, no qual o dinheiro gera mais dinheiro valorizando-se a si mesmo. Dessa operação financeira surgiu uma

⁸⁷ Sobre isso ver mais em: O Capital, Livro III, Capítulo XXIV de Marx.

burguesia de caráter essencialmente rentista usufruindo dos rendimentos provenientes de transferências da esfera da produção e da circulação. Nos anos 1980, houve uma explosão de transações financeiras alicerçadas naquilo que Marx explicou, todavia, em um patamar completamente diferente.

Na década de 1980, apareceram novas formas de centralização do capital monetário de instituições financeiras como os fundos de pensão, fundos mútuos de aplicação e gestão de carteiras de títulos, além das companhias de seguros voltadas para os sistemas de seguro de vida e aposentadoria complementar. Com o surgimento dessas instituições financeiras não bancárias, houve importantes modificações nas formas de relações entre finanças e grandes indústrias, as quais estão longe de concluir-se. “São esses operadores financeiros, de tipo qualitativamente novo, que têm sido, *de longe*, os principais beneficiários da ‘globalização financeira’” (CHESNAIS, 1996, p.292, grifo no original).

Toussaint (2002, p. 87) chama a atenção para a adaptação das multinacionais à nova paisagem financeira mundial. Esclarece que essas empresas tem tido um crescente engajamento em operações financeiras, distanciando-se, muitas vezes, de sua vocação inicial, que era essencialmente industrial. Ocorre que muitas empresas antes ligadas à produção têm funcionado como grupos financeiros, fazendo suas escolhas em função da rentabilidade dos capitais engajados em suas diversas atividades e filiais. O autor chama essas empresas de “grupos financeiros com dominância industrial”. A atividade industrial passa a ser considerada uma forma, entre outras, de valorização do seu capital. Tais grupos assumem o conceito de global que pode, em razão da natureza das operações dessas empresas, significar que, em primeiro lugar, seu horizonte tornou-se planetário e, em segundo lugar, que a valorização de seus ativos se dá tanto em termos financeiros quanto industriais.

A superacumulação de capitais tem sido acompanhada por uma superprodução de mercadorias, fato que tem levado as empresas a não reinvestir seus lucros na produção (TOUSSAINT, 2002, p. 91). Os capitais adicionais, então, são transferidos para o setor imobiliário e para as ações, com objetivo de especular nas bolsas e realizar operações de aquisição/fusão. Além disso, observa-se a crescente especulação com taxas de câmbio, compras de títulos da dívida e operações com derivativos⁸⁸.

Na atual fase de mundialização do capital, três setores ou complexos de indústrias ocupam posição central na concorrência capitalista mundializada e ao mesmo tempo a projeção de “ideologia da qual depende o enraizamento dos ‘hábitos’ indispensáveis à estabilidade mínima desse regime de acumulação globalizada”, a saber: o setor financeiro; complexo de indústrias de informática e as telecomunicações, estas últimas conectadas de modo a serem conhecidas como de “comunicação e informação e de cultura mercantilizada” (CHESNAIS, 1997a, p. 22).

No atual período de acumulação mundializada, dominam a paisagem industrial os grandes grupos manufatureiros, mesmo estando o comando do modo de acumulação do sistema nas mãos do setor financeiro. Prova disso, segundo Chesnais (1997a, p. 30-31), é que nos anos 1980 mais de 80% dos investimentos diretos externos aconteceram entre países capitalistas

⁸⁸ “Derivativo é uma operação a termo que deriva de ativo “subjacente” (que pode ser uma divisa, uma ação, uma matéria-prima ou qualquer ativo financeiro). Um exemplo de derivativo é a opção de compra (*call*): um banco emite no mercado uma opção de compra relativa, por exemplo, ao curso da ação Monsanto (ação “subjacente”, da qual deriva a opção) ao preço de cem e a dez meses; por meio do pagamento de um prêmio, um investidor vai comprar essa opção de compra e assim deter um direito de compra da ação Monsanto ao preço de cem e num prazo de dez meses. Nesse prazo, ou a ação vale mais, ou, no caso inverso, se a ação vale menos de cem no fim dos dez meses, o investidor abandona sua ação e o banqueiro embolsa o prêmio. Se esses produtos foram criados, na origem, para responder às flutuações (espécie de seguro oferecido por um operador que aceita correr o risco), de fato eles as produzem mais ainda, provocando ondas especulativas (o emissor e o comprador da opção vão assim especular com relação à ação subjacente durante os dez meses da opção). Existe uma infinidade de derivativos, todos eles complexos. Alguns são negociados em mercados organizados e controlados, mas a maioria das operações se desenvolve bilateralmente, isto é, fora de qualquer controle e com total falta de transparência” (TOUSSAINT, 2002, p. 369-370).

avançados, sendo que $\frac{3}{4}$ dessas operações tiveram como objeto a aquisição e a fusão de empresas existentes. Sobre isso o autor explica que houve apenas uma mudança de propriedade do capital, e não uma criação de novos meios de produção.

Giovanni Alves (2001, p. 33) chama a atenção para o surgimento da ideologia da globalização com a mundialização do capital, ocorrido a partir da década de 1980. Nesse período, apareceram, por meio de exposição midiática, as idéias de “aldeia global” ou “sociedade global”, que apontaram a globalização como um processo homogêneo e homogeneizador, capaz de “conduzir ao progresso e ao bem-estar universal, à globalização da democracia e à desaparecimento progressiva do Estado-nação”. Alves (2001, p. 34) esclarece que a “globalização não é um processo hegemônico e homogeneizador”, é “desigual e combinado, seletivo e excludente”, não conduz ao progresso e ao bem-estar universal, ao contrário “tende a acentuar a desigualdade, a exploração e a exclusão universal”.

Também sobre a característica excludente do capitalismo, Chesnais (1996, p.18) esclarece que a “mundialização”, como a concebemos hoje, torna-se evidente a partir da crise da década de 1970, quando o capital recupera sua “possibilidade de voltar a escolher, em total liberdade, quais os países e as camadas sociais que têm interesse para ele”. Esse processo leva à exclusão de países, de certas regiões dentro de países, e até de áreas continentais inteiras, como, por exemplo, África, Ásia e mesmo América Latina. Essa característica excludente da atual fase do desenvolvimento capitalista foi observada, nos seguintes termos, por Chesnais (1996, p. 33):

O movimento da mundialização é *excludente*. Com exceção de uns poucos ‘novos países industrializados’, que haviam ultrapassado, antes de 1980, um patamar de desenvolvimento industrial que lhe permite introduzir mudanças na produtividade do trabalho e se manterem competitivos, está em curso um nítido movimento tendente à marginalização dos países em desenvolvimento.

A emergência do capital rentista (especulativo) como centro da atividade capitalista, segundo Chesnais (1997b, p. 14-15), tem sido acompanhada pela volta da exploração em suas formas mais explícitas. À classe operária dos países capitalistas têm sido impostas condições de exploração, usando as tecnologias contemporâneas como armas de dominação com a implantação do modelo norte-americano e inglês fundado sobre a desregulamentação e a flexibilização dos contratos de trabalho, denominado de acumulação flexível, que explicitaremos no próximo item.

3.2 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

O termo reestruturação produtiva refere-se às transformações na esfera da produção ocorridas no processo de rearticulação do capital para superar a crise de rentabilidade e valorização capitalista da década de 1970. Essa crise, apontada por Batista (2002, p. 143) como um sintoma da crise estrutural do capitalismo, obrigou o capital a desenvolver uma reestruturação da forma de produzir, por meio do estímulo à produção flexível com base na inovação tecnológica e em novas formas de gestão da produção e do trabalho.

A produção flexível confronta-se com a rigidez do fordismo/taylorismo. Deve-se observar que este último foi desenvolvido como forma de buscar soluções para as tendências de crise do capitalismo, principalmente após a grande crise de 1929⁸⁹ e durante o período da Segunda

⁸⁹ As perturbações e complicações políticas do tempo da Primeira Guerra explicam em parte o colapso econômico do pós-guerra no mundo. Outras questões de ordem econômica devem ser consideradas. Hobsbawm (2003, p. 103-104) aponta duas: primeiramente o desequilíbrio na economia internacional causado pela assimetria do desenvolvimento entre os EUA e o resto do mundo. Os EUA, para esse autor, não dependiam do resto do mundo. A segunda se refere à fraca base de sustentação da prosperidade dos anos 1920, evidenciada pela depressão em que se encontrava a agricultura norte-americana desse período, e, pela estagnação dos salários em dinheiro. Os salários ficando para trás, os lucros cresceram desproporcionalmente, e os prósperos tiveram uma fatia maior do bolo nacional. Como a grande maioria da população não podia acompanhar a grande

Guerra Mundial, como forma de “racionalização do processo de trabalho” e o “planejamento em larga escala” (HARVEY, 1999, p. 123). O fordismo/taylorismo era fundado na produção em massa, levando também a uma padronização do produto e do consumo. Nascido nos Estados Unidos, o fordismo se implantou com mais firmeza na Europa e no Japão, depois de 1940, como parte do esforço de guerra, consolidando e expandindo-se no pós-guerra por meio do Plano Marshall⁹⁰ ou do investimento direto dos Estados Unidos naquelas regiões (HARVEY, 1999, p.131).

Se, por um lado, o fordismo trouxe novas possibilidades de consumo para a classe trabalhadora, é inegável que esses benefícios não se estenderam a todos. O modelo taylorista/fordista de centralização teve intensa ligação com o Estado Keynesiano⁹¹, que, todavia, não foi exportado para a periferia⁹² do capitalismo.

Assim, é importante esclarecer que, quando se fala de modelo fordista/keynesiano deve-se considerar que ele foi “um modo de regulação com desenvolvimento no tempo e no espaço de maneira desigual” (LEHER, 2003a, p. 3). O Brasil, país de periferia, não contou com o modelo fordista/ keynesiano, como os países da Europa e EUA no pós-guerra. Como

produção em massa do período fordista, a consequência foi a superprodução e a especulação, crise que, iniciada nos EUA, propaga-se por todo o mundo capitalista.

⁹⁰ “Programa de recuperação européia, lançado em 1947 pelo secretário de Estado norte-americano Georg C. Marshall, com objetivo de reconstituir, com ajuda financeira dos EUA, a economia da Europa Ocidental arruinada pela guerra. (...) além de reconstruir e desenvolver o aparelho produtivo europeu abriu caminho para a penetração do capital norte-americano na Europa e serviu de obstáculo à expansão comunista na região, particularmente na Itália e na França.” (SANDRONI, 1994, p. 269).

⁹¹ “Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *‘A teoria geral do emprego, do juro e da moeda’*, 1936. Tais políticas propunham-se a solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (SANDRONI, 1994, p. 184 - grifos do autor).

⁹² Pochmann (2002, p. 16-17) ressalta haver diferentes interpretações sobre a evolução histórica do capitalismo. Todavia o ponto em comum é o fato de haver desigualdades na repartição do trabalho no mundo. Acrescenta que, para uma melhor compreensão desse tema, adotou-se “como referencial o entendimento de que a economia mundial encontra-se estruturada nas relações entre centro e periferia”. Mais recentemente, foi introduzido o conceito de semiperiferia para apontar uma diferenciação entre os países que estão fora do centro capitalista. Para ler mais sobre, ver Arrighi, 1997.

consequência, criou-se uma grande insatisfação nos países que não desfrutaram dos benefícios dos modelos fordista e keynesiano. Também Harvey (1999, p. 132-133) registrou a insatisfação causada pela expansão desigual dos benefícios do fordismo, que provocou “sérias tensões sociais por parte dos excluídos” da Europa e EUA. Tal processo foi acentuado pelos insatisfeitos do Terceiro Mundo⁹³, que, em troca da promessa de modernização e desenvolvimento, promoveram a “destruição de culturas locais com forte opressão e numerosas formas de domínio capitalista”. Soma-se a isso o fato de que os benefícios do fordismo, nessas regiões periféricas, só se fizeram sentir pela elite nacional, que colaborou ativamente com o capital internacional.

Evidencia-se que, após 1973, o núcleo central fordista deu sinais de enfraquecimento, e a crise desse período abriu caminho para a transição ao regime de acumulação flexível. Esse processo consolidou-se por meio da aceleração do progresso técnico, que veio a constituir-se em uma das características centrais do período de estruturação da produção vivenciadas nas últimas décadas.

Antunes (1999, p. 29) define a crise do taylorismo e do fordismo como uma expressão fenomênica da crise estrutural⁹⁴ do capitalismo e enumera, da seguinte forma, os traços que a evidenciam:

⁹³ A expressão “países do terceiro mundo”, embora em desuso, segundo Sandroni (1994, p. 348) refere-se ao “conjunto de nações pobres da Ásia, da África e da América Latina, que se situam entre os dois grandes blocos formados pelos grandes países capitalistas e pelos países socialistas industrializados (União Soviética e Europa Oriental)”.

⁹⁴ A crise do fordismo e do keynesianismo, segundo Antunes (1999, p. 31) era a “expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo. Ela exprimia, em seu significado mais profundo, uma crise *estrutural do capital*, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro”, constituía-se também na “manifestação da tendência destrutiva da lógica do capital, presente na intensificação da lei de tendência decrescente do valor de uso das mercadorias”. Sobre isso ver mais em Mészáros (2003); Chesnais (1996).

- 1- queda da taxa de lucro, causada, entre outros fatores, pela elevação do preço da força de trabalho, o que tem levado a uma redução dos níveis de produtividade do capital e à tendência decrescente da taxa de lucro;
- 2- incapacidade de consumo, que se acentuou devido ao desemprego estrutural que se iniciava gerando o “esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista”;
- 3- aumento das atividades especulativas do capital financeiro, que se sobrepunha ao produtivo, no processo, em andamento, de internacionalização do capital;
- 4- intensificação das fusões entre empresas, levando à centralização de capitais;
- 5- crise do estado de bem-estar social associada à necessidade de transferir investimentos do setor público para o privado;
- 6- aumento das privatizações e da “tendência à desregulamentação e à flexibilização do processo produtivo dos mercados e da força de trabalho” (ANTUNES, 1999, p. 29 e 30).

Para Hobsbawm (2003, p. 393), os vinte anos que se seguiram a 1973 mostram um mundo que “perdeu suas referências e resvalou na instabilidade e na crise”. De 1965 a 1973, afirma Harvey (1999, p.135), tornou-se evidente a “incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo”. Os problemas com a rigidez no planejamento, nos investimentos, nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho, tornaram-se empecilhos ao crescimento das taxas de lucro.

Iniciou-se, então, um processo de busca por novas tecnologias com base na automação, novas linhas de produtos e mercados, novas regiões no qual o controle sobre o trabalho se daria de forma mais fácil (HARVEY, 1999, p.137). Esse processo, a acumulação flexível, assenta-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados, dos produtos e dos padrões de consumo.

Para Harvey (1999, p. 140-143), esse novo padrão de centralização confrontou-se diretamente com a rigidez do fordismo, tanto no que se refere ao mercado de trabalho quanto aos produtos e padrões de consumo, surgindo, para isso, nos setores de produção, maneiras de “fornecimento de serviços financeiros, mercados e taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional”.

O toyotismo⁹⁵, por seus princípios e nexos organizacionais, tornou-se, de acordo com Batista (2002, p. 26), “adequado às necessidades do capitalismo ocidental de responder à crise de rentabilidade e valorização do capital” e, por isso, constitui-se como “momento predominante” do complexo de reestruturação capitalista. No entanto, ressaltamos que durante os anos 1970 e 1980 houve uma mescla do fordismo e taylorismo com outros processos produtivos. Tome-se como exemplo o Modelo Italiano que recebeu o epíteto de Terceira Itália, da região do Vale do Silício, o modelo da região de Kalmar na Suécia, e modelos de algumas regiões da Alemanha (ANTUNES, 1999, p.16).

Nascido no Japão, a partir da fábrica Toyota, e expandido pelo Ocidente capitalista, em países avançados ou não, o toyotismo, para Antunes, (1999, p. 54-55), diferencia-se do fordismo nos seguintes traços: 1) sua produção vinculada à demanda, atendendo a uma produção mais individualizada do mercado consumidor; 2) fundamenta-se no trabalho em equipe, com multivariabilidade de funções; 3) sua produção estruturada sobre um processo produtivo flexível que permite ao operário manipular até cinco equipamentos simultaneamente; 4) tem como princípio o *just in time*, ou seja, o melhor aproveitamento possível do tempo de trabalho; 5)

⁹⁵ “Denominação genérica surgida na década de 1980 para definir as técnicas de organização e gestão da produção e do trabalho industrial desenvolvidas principalmente pelo engenheiro Taiichi Ohno (1912-1990), na fábrica Toyota Motor Company. A essas técnicas estariam relacionados os ganhos de produtividade e qualidade atingidos pela indústria japonesa já no seu período de recuperação após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, sobretudo na década de 1970, quando, diante de uma conjuntura recessiva e instável, as indústrias ocidentais e o próprio paradigma fordista-taylorista passaram a ser ameaçados pela competitividade japonesa” (PEREIRA, 2004, p. 904).

funciona sob o sistema de reposição de peças e de estoque por meio de senhas, o *kanban*; 6) a estrutura horizontalizada das empresas que transfere para terceiros grande parte do que antes era produzido dentro de seu espaço produtivo; 7) organização dos chamados *círculos de controle de qualidade (CCQs)*, no qual grupos de trabalhadores discutem seu trabalho, seu desempenho, com o objetivo de melhorar a produtividade da empresa; 8) implantação do emprego vitalício para uma parcela dos trabalhadores, exceto para as mulheres.

Segundo Harvey (1999, p. 143), o mercado de trabalho passou por uma reestruturação devido à volatilidade do mercado, ao aumento da competição e ao estreitamento das margens de lucro. A partir dessas mudanças, os patrões tiraram proveito do enfraquecimento do poder dos sindicatos e da grande quantidade de desempregados ou subempregados existentes e impuseram regimes e contratos de trabalho mais flexíveis⁹⁶ aos trabalhadores, o que significou um maior controle. O autor acrescenta que mais importante do que os contratos de trabalho flexíveis é a aparente redução do emprego regular em favor do crescente uso do trabalho em tempo parcial, temporário ou subcontratado.

Antunes (1999, p. 34) esclarece que o “desemprego em dimensão estrutural, precarização do trabalho de modo ampliado e destruição da natureza em escala globalizada, tornaram-se traços constitutivos dessa fase da reestruturação produtiva do capital”. Soma-se a isso o processo, em curso desde os anos 1980, de “desproletarização do trabalho industrial fabril”, com a diminuição da expansão do trabalho assalariado. Ao mesmo tempo em que aumenta a “subproletarização”, por meio do “trabalho parcial, temporário, subcontratado, ‘terceirizado’,

⁹⁶ A flexibilidade característica desta fase do capitalismo tornou-se uma categoria amplamente utilizada na produção, no trabalho, no sistema financeiro e na educação entre outros. É possível dizer que a “lógica do capital é flexibilizar tudo o que for possível, desde que favoreça a sua rentabilidade e valorização” (BATISTA, 2002, p. 29).

leva ao desemprego estrutural, atingindo o mundo em escala global” (ANTUNES, 2000, p. 49).

A conclusão a que chega Antunes (2001, p. 42-43) é que essa nova forma de organização, a *acumulação flexível*, trouxe grandes conseqüências para o mundo do trabalho, assim enumeradas por ele:

- 1- redução do proletariado fabril estável;
- 2- aumento do trabalho precarizado sob a forma da subcontratação;
- 3- aumento significativo do trabalho feminino;
- 4- aumento do número de assalariados nos setores de serviço;
- 5- exclusão de jovens e idosos do mercado de trabalho, principalmente nos países intermediários de industrialização subordinada;
- 6- aumento do trabalho social combinado, no qual “os trabalhadores de várias partes do mundo participam do processo de produção e de serviço”.

Além das conseqüências para o mundo do trabalho apontadas anteriormente, devemos ressaltar a intensificação da utilização do trabalho infanto-juvenil, a qual, segundo Silva (2005, p. 4), está mais presente no setor informal, dominado por empresas não registradas, subcapitalizadas, terceirizadas e dependentes de mercados instáveis ou sazonais. Essas empresas existem em grande número nas zonas urbanas e rurais dos países em desenvolvimento. O trabalho infanto-juvenil, por ser mais facilmente admitido do que o dos trabalhadores adultos e remunerado com menos de um salário-mínimo, sem acesso aos direitos trabalhistas, sem representação sindical está presente mais nos países do capitalismo periférico, mas também nos países ricos, entre as classes pobres.

Paiva (2001, p. 52) evidencia que nos anos 1990 altas taxas de desemprego excluíram do mercado de trabalho formal e, em consequência, dos benefícios sociais associados ao emprego, uma grande quantidade de pessoas. Aponta que, diante desse quadro de precarização do trabalho e de retirada do Estado de assumir diretamente parte das atividades produtivas e sociais, retornaram as práticas da meritocracia como forma de chegar ao mercado laboral e passou-se a valorizar a capacidade de vencer as dificuldades por meio de iniciativa pessoal, jogando para o indivíduo a busca de sua capacidade de manter-se empregado.

Não podemos negar a existência de desigualdades no plano da divisão internacional do trabalho, acentuadas a partir da crise de rentabilidade do capital, fazendo com que países periféricos, que antes ofereciam mão-de-obra e matérias primas baratas, deixassem de ter importância significativa para o atual padrão tecnológico (MACHADO, 1994, p. 171). A mudança nos padrões tecnológicos, no entanto, não se dá de maneira uniforme e concomitante, devido à dinâmica da concorrência intercapitalista. Como exemplo, destacamos Machado (1994, p. 172), que evidencia a existência, dentro de uma mesma empresa, de grupos de trabalhadores atuando segundo a organização fordista e outros organizados sob sistemas flexíveis, lembrando que sua combinação obedece à lógica da centralização do capital.

Segundo Pochmann (2002, p. 26-30), desde a década de 1970 ocorreu uma modificação substancial na divisão internacional do trabalho, cujo comando pertence à dimensão financeira. Explica o autor que dois vetores estruturais influenciam a divisão internacional do trabalho, a partir do centro do capitalismo mundial. O primeiro está associado ao processo de reestruturação empresarial, que veio acompanhado pela nova Revolução Tecnológica. As

grandes corporações transacionais têm tido importância significativa nesse processo, com o aprofundamento da concorrência intercapitalista e a concentração e centralização do capital nesse período. Têm-se formado oligopólios mundiais que respondem pela dominação dos principais mercados. Essas grandes corporações ganham também maior dimensão no “comércio internacional que tende a ser cada vez mais entre empresas do que entre nações”. O segundo vetor se refere à expansão dos investimentos diretos no exterior (IDE), que permanecem ainda muito concentrados nas economias centrais. Mesmo sendo direcionados, uma parte importante dos IEDs para os países de renda intermediária (semiperiferia), observa-se que os países de baixa renda (periferia) perderam “participação no fluxo dos recursos internacionais, sem alterar a parte do bolo que fica com as economias avançadas”.

Ao longo dos anos 1990, as corporações transnacionais buscaram investimentos de curta duração, “abrindo e fechando quantas plantas produtivas fossem necessárias”. Os países periféricos ou semiperiféricos, com objetivo de atrair as corporações transnacionais para seu território, aceitam, em grande parte das vezes, o programa das agências multilaterais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, o que termina por provocar o rebaixamento ainda maior do custo do trabalho. As cadeias produtivas mundiais estão divididas em dois níveis. O primeiro, considerado de maior importância e desenvolvido nas economias centrais, pressupõe “as atividades vinculadas aos processos de concepção do produto, definição do *design*, *marketing*, comercialização, administração, pesquisa e tecnologia e aplicação de finanças empresariais”; o segundo é realizado nas nações não pertencentes ao centro da economia mundial, com a continuidade do movimento de periferização da indústria por meio do “deslocamento de partes menos complexas das atividades manufatureiras”, ancoradas “na alta escala de produção, no baixo preço unitário, na simplificação tecnológica e na rotinização das tarefas realizadas pelos trabalhadores”.

Paralelamente às mudanças na forma de produzir levada a efeito nas últimas décadas do século XX, assistimos à implantação de uma série de reformas inspiradas nas idéias neoliberais, com objetivo de levar os países a se adequarem às exigências do capital internacional.

3.3 NEOLIBERALISMO

Pode-se afirmar que o neoliberalismo é a ideologia do capitalismo na era em que há a emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro. Adotaremos, no âmbito desse trabalho, a definição de neoliberalismo de Moraes (2001, p. 10), que explicita que, atualmente, o termo assume vários significados. Pode ser concebido como "uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social". Outra concepção é a de "um movimento intelectual organizado, que realiza reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria *think-tanks*, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos". Pode denotar também "um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970", os quais foram "propagados pelo mundo a partir das agências multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods⁹⁷ (1945), isto é, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)".

⁹⁷ Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (New Hampshire, EUA). A Conferência contou com a participação de representantes de 44 países, com o objetivo de planejar a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais que haviam sido prejudicadas pela Segunda Guerra Mundial. Desta conferência nasceram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional par Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Os acordos assinados nesse evento tiveram validade para o conjunto de países liderados pelos Estados Unidos (SANDRONI, 1994, p.68).

As idéias neoliberais estavam de certo modo adormecidas desde a década de 1940, quando houve a publicação, em 1944, do livro "O Caminho da Servidão" de Friedrich Von Hayek. Anderson (2000, p. 10) explica que Hayek e seus companheiros diagnosticaram que as raízes da crise de centralização do capital localizavam-se "no poder excessivo e nefasto dos sindicatos" e, dito de maneira mais geral, "do movimento operário, que havia corroído as bases de centralização capitalista com suas reivindicativas sobre salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais".

Moraes (2001, p. 47) observa que a forma como o neoliberalismo compreende e tenta modelar a política social não se apresenta de forma homogênea. Assim, no Hemisfério Norte, os neoliberais atacam o Estado de bem-estar e as instituições políticas que permitem o gerenciamento estatal da economia. Enquanto ideologia. O neoliberalismo opõe-se ao keynesianismo. No Hemisfério Sul, os grandes inimigos do neoliberalismo são as "políticas sociais e regulamentações trabalhistas", de um lado, e o "Estado protecionista e industrializante" de outro. Para os neoliberais, essas instituições estariam impedindo o funcionamento das virtudes criadoras do mercado, ao tornar a economia rígida com seu controle excessivo. O desenvolvimentismo praticado pelo nacionalismo populista e o socialismo terceiro-mundista são considerados doutrinas a serem combatidas nessas regiões (MORAES, 2001, p. 61).

Petras (1997, p. 36) aponta o neoliberalismo como "uma *forma histórica* de capitalismo" (grifo do autor) e, nesse sentido, enfatiza que sua aplicação deve ser analisada sob circunstâncias históricas. Anderson (2000, p. 13) explica que na Inglaterra o neoliberalismo foi pioneiro e mais puro. O governo Thatcher aplicou as seguintes medidas: elevação das taxas de juros; rebaixamento drástico dos impostos sobre os rendimentos altos; abolição dos

controles sobre os fluxos financeiros; criação de níveis altos de desemprego; contenção de greves; imposição de leis anti-sindicais; corte dos gastos sociais e, por último, a privatização de serviços e indústrias básicas. Nos Estados Unidos, onde praticamente inexistia o estado de bem-estar do tipo europeu, a política neoliberal foi concebida como competição militar com a União Soviética. Internamente, o governo Reagan elevou as taxas de juros, reduziu os impostos em favor dos ricos e combateu o movimento grevista. Na Europa, o neoliberalismo foi mais cauteloso, mantendo a ênfase na disciplina orçamentária e nas reformas fiscais, com pouco impacto nos cortes com gastos sociais ou enfrentamentos com os sindicatos. Todavia, deve-se ressaltar, segundo Anderson (2000, p. 14), que mesmo com diferenças em cada país, o neoliberalismo enquanto ideologia tornou-se hegemônico.

Saes (2001, p. 81-82) chama a atenção para o fato de que o neoliberalismo e sua implantação em determinado Estado capitalista, como o Brasil, por exemplo, devem ser analisadas levando-se em consideração a conjuntura desse país, bem como os interesses de classe nele presentes. Dessa forma, “as políticas neoliberais implementadas pelos Estados capitalistas não podem coincidir integralmente com a doutrina do liberalismo econômico que, em geral, as inspira”, posto que elas são implementadas em sociedades capitalistas históricas nas quais as questões estatais sofrem influência de princípios econômicos específicos daquela região. O autor denomina de políticas neoliberais todas as ações do Estado que contribuam para o “desmonte das políticas de incentivo à independência econômica nacional, de promoção do bem-estar social (*Welfare State*), de instauração do pleno emprego (*keynesianismo*) e de mediação dos conflitos socioeconômicos”.

O neoliberalismo apresentou-se como uma das possíveis soluções para a crise capitalista da década de 1970, por meio da implementação de uma série de reformas nas quais deveriam

figurar os princípios da privatização de empresas estatais e serviços públicos e a desregulamentação ou criação de novas regras, diminuindo a interferência do Estado nos negócios privados.

Torna-se importante ressaltar, também, os estudos de Milton Friedman, sobretudo no seu trabalho “Capitalismo e Liberdade”, 1962, como contribuição ao ideário neoliberal, principalmente no que se refere ao papel que o governo deve ter em uma sociedade livre. Friedman (1988) pregava a necessidade de o Estado agir como árbitro, deixando que o mercado regulasse a sociedade, sem que para isso decisões políticas devessem ser tomadas.

Assim dizia:

O uso amplo do mercado reduz a tensão aplicada sobre a intrincada rede social por tornar desnecessária a conformidade, com respeito a qualquer atividade que patrocinar. Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão requeridas decisões explicitamente políticas e, portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância (FRIEDMAN, 1988, p. 30).

A respeito do papel do Estado, o próprio Friedman (1988, p. 33) argumentou que, em algumas áreas, o Estado, no âmbito nacional, deveria se fazer presente. Assim, o papel do governo seria o de “fazer alguma coisa que o mercado não pode fazer por si só, isto é, determinar, arbitrar e pôr em vigor as regras do jogo”.

A manutenção de um Estado forte "em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro" e, concomitantemente, "parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas", é a terapêutica indicada para a superação da crise da década de 1970. A meta principal de qualquer governo deveria ser a estabilidade monetária. Uma disciplina orçamentária seria necessária para "a contenção dos gastos com bem-estar e a

restauração da taxa 'natural' de desemprego". Também seria imprescindível uma reforma fiscal, visando incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 2000, p. 11).

No plano internacional, “os Estados Nacionais cedem parte de suas competências a outros tipos de organizações”, dentre as quais se destacam: o "Grupo dos Sete (G-7), Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt), Organização Mundial do Comércio (OMC), Comissão Européia, etc". O Estado Nacional deixa de ser a única fonte do direito e das regulamentações, não deliberando sobre políticas econômicas, monetárias, tributárias, entre outras. As decisões sobre essas prerrogativas reguladoras transferem-se para as administrações supranacionais, que se apresentam como “guardiãs de uma racionalidade superior, imune às perversões, limites e tentações [...] presentes nos sistemas políticos identificados com os Estados Nacionais” (MOARES, 2001, p. 39).

Fiori (2002, p. 11) considera as reformas neoliberais implementadas no Brasil nos anos 1990 uma “opção consciente de nossas elites que, desde o início dos anos 1980, trocaram o seu desenvolvimento das décadas anteriores por uma estratégia de abertura e desregulamentação econômica” com objetivo de se incorporar no mundo globalizado.

Assim, na década de 1990, assistiu-se no Brasil, “em nome da eficácia da ‘mão invisível’ do mercado” (FIORI, 2002, p. 78), a redução ao mínimo da intervenção do Estado na vida social. Esse processo teve forte impacto na formulação das políticas públicas de educação de jovens e de adultos, que, sob a alegação de recursos financeiros limitados, foi incluída no conceito de educação básica apenas no âmbito do discurso.

Soares (2003, p. 11) caracteriza os resultados dos ajustes neoliberais implementados na América Latina como um desastre social. Para essa autora, a ortodoxia neoliberal foi imposta não só na área econômica e política, mas também na área social, nessa última, de forma ainda mais intensa que nas demais. Esse processo tem levado à “naturalização da desigualdade social ou a aceitação da existência [...] da pobreza como inevitável”. A idéia difundida é a de que o bem-estar social “pertence ao âmbito privado”. Dessa forma, “as famílias, e as ‘comunidades’ devem responsabilizar-se pelos seus problemas sociais, tanto pelas causas como pelas soluções”.

As propostas neoliberais têm direcionado as modificações no papel do Estado quanto ao oferecimento das políticas sociais de forma a garantir a governabilidade do país. Essa idéia é utilizada como instrumento de garantia de implementação do processo de reestruturação capitalista, para o qual o Estado tem papel fundamental.

3.4 REFORMA DO ESTADO

Adotamos, no âmbito desse trabalho, a concepção de Estado na perspectiva materialista da história. Concebemos que o Estado não pode ser entendido por si mesmo, mas nas relações materiais de sua existência, que tem na vida material dos indivíduos a sua base. Entendemos, de acordo com Marx e Engels (1986, p. 36), que a base material da vida dos indivíduos, condicionada pelo modo de produção capitalista, constitui-se em relações reais, que, longe de serem criadas pelo poder do Estado, são, pelo contrário, o poder criador dele.

A concepção de Estado que utilizamos é o Estado histórico, concreto, de classe. Nesse sentido, como expõe Peroni (2003, p. 22), “Estado máximo para o capital, já que, no processo de correlação de forças em curso, é o capital que detém a hegemonia”.

Entendemos que as mudanças na política educacional dos anos 1990 devem ser analisadas como parte da materialidade da redefinição do papel do Estado, a qual se insere em um movimento maior de mudanças que vem ocorrendo na esfera da produção, do mercado e do próprio Estado. São processos distintos, mas que fazem parte do mesmo movimento histórico, no qual a reestruturação capitalista é a resposta do capital a sua crise de rentabilidade. O movimento de reestruturação do capital para o enfrentamento da crise explicitada no início dos anos 1970 foi orientado segundo os princípios neoliberais expressos no Consenso de Washington, considerado um marco ao se analisarem as políticas neoliberais. Tais princípios são assim sintetizados por Montaña (2003, p. 16):

[...] flexibilização dos mercados nacional e internacional, das relações de trabalho, da produção, do investimento financeiro, do afastamento do Estado de suas responsabilidades sociais e da regulação social entre capital e trabalho, permanecendo, no entanto, instrumento de consolidação hegemônica do capital mediante seu papel central no processo de desregulação e (contra-) reforma estatal, na reestruturação produtiva, na flexibilização produtiva comercial, no financiamento do capital, particularmente financeiro.

Entendemos que a reforma do Estado dos anos 1990 objetivou liberar, desimpedir e desregulamentar a acumulação de capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da lógica democrática e passando para a lógica da concorrência do mercado.

Salientamos que o Consenso de Washington teve o papel de orientar o processo de adequação dos países periféricos às exigências do capital internacional, recomendando disciplina fiscal, priorização nos gastos do setor público, ampla reforma tributária, liberalização comercial e

financeira, além da privatização de empresas estatais e desregulamentação na legislação trabalhista.

Segundo Montaña (2003, p. 29), reuniu-se em 1993 em Washington um grupo de especialistas de vários países, com o objetivo de discutir ações que ajudariam os países a implementar o programa de estabilização e reforma econômica, iniciado no Consenso de Washington. O ex-ministro da Fazenda no governo José Sarney e, depois, da Reforma no governo Fernando Henrique Cardoso, Bresser Pereira, o qual foi o mentor da Reforma do Estado no Brasil, participou dessa reunião.

Leher (2003, p. 206) explica que a reforma do Estado é uma questão muito atual, já que o capitalismo não pode prescindir dele. A crise estrutural do capitalismo, segundo o autor, buscará novos meios de subordinação do trabalho ao capital, por intermédio da flexibilização das movimentações financeiras, para o qual o Estado deve contribuir, encolhendo cada vez mais no social em detrimento do bem público. Assim, no Brasil, a partir do governo Collor de Mello, concretiza-se a implementação da agenda neoliberal que estava sendo erigida desde a crise da dívida de 1982 (LEHER, 2003, p. 214). Sobre os efeitos da reforma do Estado na questão social no Brasil o mesmo autor argumenta:

Doravante, os mais importantes direitos republicanos – educação, saúde, previdência – deveriam ser ‘adquiridos’ no mercado. Aos pobres, restariam as políticas caritativas e focalizadas, como, por exemplo, programas alimentares, alfabetização e treinamento. É relevante destacar que nem essas políticas são rigorosamente públicas. A chamada sociedade-civil é convocada a dividir parte de sua renda e de seu tempo com o atendimento dos pobres para ‘aliviar’ seu sofrimento e sua ‘ignorância’ (vide alfabetização solidária e sua campanha ‘adote um aluno’) com objetivo de manter as condições de governabilidade. Os impostos que deveriam custear políticas consistentes e duradouras são direcionados ao pagamento do serviço da dívida, enquanto as grandes fortunas pouco ou nada contribuem para o futuro público (LEHER, 2003, p. 214).

Parece-nos importante nesse ponto, resgatar algumas idéias de Bresser Pereira no documento Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Plano MARE) de 1995, que justificam a necessidade de tal reforma no Brasil.

A justificativa para uma reforma no Estado brasileiro reside em primeiro lugar nos desafios que o mundo globalizado impõe a países como o Brasil. Assim, para enfrentar esses desafios torna-se necessário um Estado mais eficiente. A segunda questão, apontada no Plano MARE, refere-se à crise das décadas de 1970 e 1980, que têm como raiz a crise do Estado. O Estado em crise, nesse sentido, constitui-se na “causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu” (BRASIL, 1995, p. 10).

O modelo de administração proposto por Bresser Pereira no Plano MARE é o gerencial, no qual predominam os valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços (BRASIL, 1995, p. 16 e 17).

Leher (2003, p. 216) destaca dois eixos em torno dos quais a nova aparelhagem estatal, proposta por Bresser Pereira, teria de ser construída: “um núcleo burocrático, voltado para a consecução das funções exclusivas do Estado e um setor de serviços sociais e de obras de infra-estrutura”. A reforma do Estado assenta-se em quatro setores, apontados por Bresser Pereira no Plano MARE (1995 p. 41-42): 1- núcleo estratégico do Estado; 2- atividades exclusivas do Estado; 3- serviços não exclusivos do Estado; 4- produção de bens e serviços

para o mercado. No primeiro setor, a função é a tomada de decisões e seu efetivo cumprimento, pois, segundo o documento, a efetividade é mais importante que a eficiência. O que interessa é se as decisões tomadas pelo governo atendem de forma eficaz ao interesse nacional e correspondem aos objetivos mais gerais para os quais a sociedade brasileira está voltada; e, por fim, se as decisões tomadas são de fato cumpridas. Os demais setores têm por objetivo atender um número maior de cidadãos a um custo baixo.

Interessa-nos discutir, no âmbito deste trabalho, os objetivos específicos propostos pelo Plano do Ministério da Administração e Reforma do Estado, para os serviços não-exclusivos do Estado. Esses objetivos expressam a transferência para o setor público não-estatal de serviços, por meio de um programa de “publicização”, ou seja, a participação da sociedade na formulação e avaliação do desempenho da organização social que, segundo o documento, viabilizaria um maior controle social. Por meio do processo de publicização, objetiva-se uma maior parceria entre o Estado e as entidades de direito privado sem fins lucrativos, que tenham autorização para celebrar contratos de gestão com o Poder Executivo, com direito a dotação orçamentária.

Segundo Montaña (2003, p. 46-48), para operacionalizar a publicização, três conceitos tornaram-se palavras de ordem nas políticas públicas adotadas pelos governos do Brasil nas últimas décadas do século XX e início do século XXI: descentralização, organização social e parceria. A descentralização é entendida como a transferência de decisões para os municípios ou a delegação de autoridade a administradores de nível mais baixo. Tem sido amplamente utilizada na esfera educacional, fato que se torna explícito no que se refere à EJA, pelo fato de nos últimos anos termos verificado um aumento significativo do número de matrículas nos municípios (ver tabela 5).

No Plano MARE, as organizações sociais tidas como entidades públicas não-estatais aparecem sob o conceito de “terceiro setor”, mas são apontadas como uma forma de a sociedade participar e controlar as atividades sociais antes desenvolvidas somente pelo Estado. Em princípio, isso levaria ao fortalecimento do “capital social”, termo que, para Montañó (2003, p. 47) é “mistificador e ideologizado, supostamente contrário ou alternativo ao ‘capital econômico’”. O que ocorre é que organizações sociais, em acordo com o Estado, passam a oferecer serviços que antes eram exclusivos do Estado, sob o nome de parceria. Na EJA o sistema de parceria tem se efetivado mediante convênio entre os poderes públicos estaduais, federais e municipais com empresas, sindicatos ou Ongs, como a Alfabetização Solidária. Sobre o processo de publicização e suas reais motivações, Montañó (2003, p. 47-48) explica:

A verdadeira motivação desta (contra-) reforma o que está por trás de tudo isto, no que se refere à chamada ‘publicização’, é por um lado, a diminuição dos custos desta atividade social – não pela maior eficiência destas entidades, mas pela verdadeira precarização, focalização e localização desses serviços, pela perda das suas dimensões de universalidade, de não-contratualidade e de direito do cidadão -, desonerando o capital; por outro lado, o retiro destas atividades do âmbito democrático-estatal e da regência conforme o direito público, e sua transferência para o âmbito e direito privados (independentemente de os fins serem privados ou públicos), e seu controle seguindo os critérios gerenciais das empresas, e não um alógica de prestação de serviços e assistência conforme um nível de solidariedade e responsabilidade sociais.

A partir da reforma do Estado implementada no Brasil na década de 1990, a educação passou a ser entendida como um setor público não-estatal, e sua gestão tem se pautado pela administração dos resultados, abrindo espaço para atuação da iniciativa privada. Na EJA a privatização se apresenta sob a forma de parcerias, já que a demanda potencial para essa modalidade de ensino não tem se constituído num mercado promissor para o setor privado.

A legislação educacional brasileira de EJA, produzida nos anos 1990, é o resultado das reformas neoliberais promovidas pelo Brasil em seu sistema público de ensino. Nesse processo, podemos entender as palavras de Soares (2003, p. 12) sobre os efeitos dos ajustes neoliberais na área social: “[...] a filantropia substitui o social. Os pobres substituem os cidadãos. A ajuda individual substitui a solidariedade coletiva”. As ações educativas junto a jovens e a adultos na década de 1990, no Brasil, seguiram as orientações da reforma do Estado, restringindo suas ações a programas compensatórios, focalizados nas camadas sociais mais pobres da população, com o objetivo de atenuar as tensões sociais.

3.5 REFORMA DA EDUCAÇÃO

Na década de 1990, o mito da globalização foi usado para justificar a inevitabilidade das reformas estruturais, restando às populações adaptar-se às exigências do mundo globalizado. A chamada à inserção do país no mundo globalizado promoveu a aceitação das reformas, dentre elas a educacional. A educação assumiu, nesse contexto, um importante papel no sentido de levar os “países em desenvolvimento para a sociedade globalizada” (LEHER, 1998, p. 80).

Na América Latina, sob o auspício do Banco Mundial, a educação passou a ser "discutida, sobretudo sob a ótica dos ‘homens de negócios’ e dos especialistas em ‘governabilidade’⁹⁸”. Estes têm como horizonte "a subordinação do ensino às necessidades mais imediatas e míopes do capital, por isso enfatizam que aos países do Sul bastam apenas o ensino elementar e o

⁹⁸ Roberto Leher (1998, p. 168) assim define governabilidade para o Banco Mundial: “é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão econômica do país, bem como na gestão de seus recursos sociais para o desenvolvimento”. O Banco identifica três níveis de governabilidade: 1) a forma do regime político; 2) o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão econômica do país; 3) a capacidade dos governos para desenhar, formular e implementar políticas e desempenhar funções.

treinamento para o trabalho". Assim, desejam "difundir 'habilidades mínimas', 'competências específicas' e 'valores favoráveis ao mercado', conforme os postulados da 'sociedade do conhecimento'⁹⁹" (LEHER, 1998, p. 89-90).

É nessa perspectiva que devem ser entendidos os ajustes neoliberais, incluindo a reforma educacional latino-americana, realizada durante a década de 1990: uma estratégia para garantir a governabilidade, a fim de trazer a essas regiões a estabilidade política (LEHER, 1998, p. 92). As reformas empreendidas na América Latina na última década apontaram para a focalização das políticas sociais aos excluídos, "agora redefinidos como pobres" (LEHER, 1998, p. 185), tornando os sistemas educacionais conformados à atual divisão internacional do trabalho.

Segundo Krawczyk (2002, p. 59), a reforma educacional em curso na América Latina, tendo como eixo central a organização e gestão do sistema educativo na escola, constitui-se em um elemento importante das transformações que vêm ocorrendo na economia, nas instituições sociais, culturais e políticas na região.

A descentralização da educação tem sido apresentada nos documentos produzidos em âmbito nacional e internacional como uma tendência moderna dos sistemas educativos mundiais. Sob o discurso da necessidade de realizar mudanças nessa área para garantir a qualidade na educação, um conjunto de mudanças estruturais vem sendo implementado (OLIVEIRA, 2002, p. 127; KRAWCZYK, 2002, p. 59). Para Krawczyk (2002, p. 63), o modelo de organização e

⁹⁹ O termo "sociedade do conhecimento", surgido na década de 1970 nos Estados Unidos, voltava-se para discussão, naquela época e lugar, sobre o acesso universal ao ensino superior. Esse termo, agora ressignificado, oculta a grande diferença existente entre países como o Brasil, por exemplo, no qual não se esgotaram, ainda, as discussões acerca do acesso universal ao ensino fundamental. Segundo Bianchetti (2001, p. 51), a discussão atual sobre a sociedade do conhecimento pressupõe uma homogeneidade das questões sociais, políticas, econômicas e culturais. Fala-se em "sociedade do conhecimento", como se houvesse uma harmonia entre produção e consumo de bens materiais e culturais para todas as pessoas e em todos os lugares.

gestão da educação, estruturado com a Reforma Educacional no Brasil, define-se pela descentralização em três dimensões: descentralização entre as diferentes instâncias de governo (municipalização); descentralização para a escola (autonomia escolar) e descentralização para o mercado.

A descentralização entre as diferentes instâncias do governo constitui-se na transferência do financiamento e da administração das escolas de ensino fundamental para os estados e para os municípios. No entanto, Souza (2002, p. 99) alerta para o fato de que a municipalização representa, de fato, uma desconcentração de procedimentos administrativos e políticos do Estado para racionalizar ou agilizar suas ações, sem, contudo, deixar o controle e gestão dos processos decisórios centrados em âmbito federal.

A autonomia escolar, segundo aspecto da descentralização da educação, tem sido implementada por uma série de medidas, que focalizam sua atenção na gestão da escola, como resultado da preocupação dos órgãos centrais em redefinir quem deve assumir a responsabilidade pela definição de conteúdos, financiamento e resultados (KRAWCZYK, 2002, p. 64; SOUZA, 2002, p. 91). Com a reforma educacional, a escola passou a ser o espaço privilegiado para a introdução dos princípios de flexibilidade, liberdade, diversidade, competitividade e participação, princípios esses que têm sua origem no modelo de gestão da produção toyotista com a chamada Qualidade Total¹⁰⁰.

A descentralização para o mercado constitui-se em uma espécie de privatização da educação, não realizada prioritariamente pela transferência dos serviços públicos para o setor privado,

¹⁰⁰ Na busca por uma economia mais competitiva, produtiva e lucrativa foram desenvolvidos os princípios do Programa de Qualidade Total em 1946 com a fundação da American Society for Quality Control. Nos anos 1950, o modelo Total Quality Control (TQC) foi introduzido no Japão na tentativa de auxiliar na recuperação da indústria daquele país, na qual a qualidade significava a queda nos custos em razão da eliminação daquilo que encareceria a produção, ou seja, defeitos, desperdícios e não-trabalho (LARANJEIRA, 2002, p. 249-250).

mas aproximando as decisões públicas das do mercado, criando uma forma de gestão do sistema e da escola com formas de financiamento, fornecimento e regulação que simule o mercado (KRAWCZYK, 2002, p. 68). Isso permite que se possa gerir a tensão resultante das exigências pelo cumprimento dos direitos sociais e a diminuição cada vez mais drástica dos recursos para o setor social.

A descentralização para o mercado é feita por duas vias: a primeira com a constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais pela lógica da oferta e da procura, no qual os “direitos individuais do consumidor passam a prevalecer sobre os direitos sociais de educação do cidadão”. Para isso “elabora-se um *ranking* de premiação às escolas fomentando a competitividade entre elas pela captação de recursos e prestígio”. A segunda via que vem se adequar à modalidade de educação destinada à população jovem e adulta é identificada pela transferência de funções e responsabilidades para a comunidade, por meio de envolvimento privado e voluntário no funcionamento e gestão da escola. Assim, o Estado deixa de ser o único fornecedor de serviços educacionais e a qualidade do processo educacional passa a ser medida pela capacidade de produzir, obter e gerir recursos e, também, pelos atos de filantropia a ela ligados (KRAWCZYK, 2002, p. 69-70).

O processo pelo qual o Estado vem se isentando de sua responsabilidade de intervenção social, repassando recursos públicos para entidades parceiras, para Montaño (2003, p. 199), justifica-se por ser mais barato para o Estado, pois as ongs ou entidades solidárias prestam serviços pontuais/locais, evitando que o Estado, “pressionado por demandas populares e com necessidades/condições da ‘lógica democrática’ desenvolva políticas sociais universais permanentes e de qualidade”.

Casassus (2001, p. 10-11) destaca alguns marcos significativos no contexto das reformas da educação na América Latina. O primeiro é a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, cujo principal propósito foi gerar um contexto político favorável para educação e orientar as políticas educacionais com o intuito de fortalecer a educação básica, proporcionando mais atenção aos processos de aprendizagem na busca pela satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

O segundo marco foi o Promedlac IV, ocorrido em Quito em 1991, a reunião dos ministros de educação convocada pela Unesco para analisar o desenvolvimento do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac). O evento foi coordenado pela Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe (Orealc), entidade vinculada à Unesco e sediada em Santiago do Chile¹⁰¹. Nessa reunião ficou acertado que a gestão seria o instrumento principal para a reforma educacional na América Latina.

O terceiro marco da reforma educacional na América Latina foi a 24ª. Reunião da Cepal, ocorrida em Santiago do Chile, em 1992. O propósito desse encontro foi analisar a ressituação da educação e do conhecimento no cerne das estratégias de desenvolvimento para os países latino-americanos.

Como quarto marco, Casassus (2003, p. 13) cita o Promedlac V, realizado em 1993, também em Santiago do Chile, com objetivo de “criar, identificar e esboçar ações que permitissem melhorar os níveis de qualidade das aprendizagens”. Para isso chegou-se à conclusão de que era preciso a criação de sistemas nacionais de avaliação e, ao mesmo tempo, voltar a atenção

¹⁰¹ O Promedlac teve duração de 1981 a 2000. Em 2001 foi elaborado novo projeto intitulado “Projeto Regional de Educación para América Latina y el Caribe” (Prelac). O Prelac I foi realizado em Havana, Cuba, em novembro de 2002.

para a escola e seus processos. Como última referência destaca-se o Seminário Internacional organizado pela Unesco sobre a descentralização e currículo, ocorrido em 1993, no Chile.

A forma como têm sido concretizadas as políticas sociais no Brasil, dentre elas a da educação, está ancorada nas idéias neoliberais, que se apresentaram como uma das possíveis soluções a crise capitalista evidenciada a partir da década de 1970. No Brasil a aplicabilidade das orientações neoliberais tem significado uma atuação descentralizada e focalizada do Estado a determinados grupos sociais. Para a EJA o processo de descentralização e focalização tem significado uma ruptura entre o que se esperava para essa modalidade da educação ao final dos anos 1980, quando foram criadas suas bases legais atuais, e a EJA passou a ser considerada parte integrante da educação básica. Todavia, no Brasil, a EJA mantém seu caráter de suplência, em detrimento das funções de equalização e qualificação, apresentadas como o principal sentido dessa modalidade da educação básica. Para a implantação das reformas do Estado e da Educação no Brasil, foi necessária a construção de um consenso sobre o caráter e a necessidade de tais reformas. Para essa tarefa contribuíram as agências internacionais, com eventos e documentos sobre o tema, que analisaremos no capítulo seguinte.

4 - A INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS: DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E ESTRATÉGIAS PARA A EDUCAÇÃO

Analisar a política nacional para Educação de Jovens e Adultos implica a inserção do debate sobre os processos de construção e execução de políticas públicas educacionais a partir da década de 1990. Em termos metodológicos, articular as esferas do singular e do universal significa ter consciência de que os fundamentos que dão sustentação à política educacional adotada pelo governo brasileiro, obviamente, não são exclusivamente gerados no âmbito nacional. Ao admitir que as mesmas não sejam essencialmente “tupiniquins” temos que considerar a influência, direta ou indireta, das agências internacionais nas reformas implementadas pelos governos de cunho neoliberal e no direcionamento das políticas públicas, dentre elas a educação.

Consideramos que as políticas públicas sociais, em especial as referentes à educação, tornam-se um meio pelos quais as agências financiadoras conseguem consolidar o modelo neoliberal de sociedade, visto que os países tomadores de empréstimos são obrigados a aceitar as metas, os prazos e os ajustes a eles propostos como parte das condicionalidades cruzadas. O Banco Mundial e as demais instituições, a ele associadas, surgem como os principais articuladores de propostas educacionais cujo alvo central são os países considerados “em desenvolvimento” ou periféricos. Para essas regiões atribui-se à educação papel central como fator de desenvolvimento social e garantia de estabilidade do sistema capitalista mundial.

O objetivo desse capítulo é identificar a posição de destaque atribuída à educação como fator de desenvolvimento individual e social nos documentos produzidos pelo Banco Mundial e

pelas demais instituições a ele associadas, relacionando-os com a reforma educacional implementada no Brasil na última década do século XX. Período no qual a EJA, que até a década de 1980 era tratada como sistema paralelo ao ensino regular, ganhou destaque e passou, nos documentos oficiais, a figurar como parte integrante da educação básica, sendo-lhe atribuída as funções de reparação, de equalização e de qualificação.

Para atingir o objetivo proposto esse capítulo está estruturado em duas partes. Na primeira, explicitamos a influência das agências internacionais como o Banco Mundial, a Unesco e a Cepal para a formação do consenso sobre o caráter e a necessidade das reformas educacionais no Brasil na última década. Por último, analisamos as principais recomendações para a Educação nos países periféricos, constante em três documentos orientadores para a reforma da educação: o Documento Síntese da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien na Tailândia em 1990, o Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: “Educação um Tesouro a Descobrir” de Jacques Delors, de 1996 e os documentos síntese da V Conferência Internacional de Educação de Adultos realizada em Hamburgo, na Alemanha em 1997: a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro para a Educação de Adultos.

4.1 O BANCO MUNDIAL

Paralelo às mudanças ocorridas na organização do trabalho, com a mundialização do capital financeiro, a ideologia e as políticas neoliberais foram impostas por meio das agências internacionais, como o Banco Mundial, a Unesco e a Cepal as quais possuem enorme importância como disseminadores de conceitos e diretrizes utilizando-se de documentos, assessorias técnicas, estudos e outros. Dada sua influência nos rumos do desenvolvimento

mundial, não só pelo volume de empréstimos por ele concedidos, mas, também, pela sua ascendência na forma como tem sido realizados os ajustes estruturais neoliberais, em especial na área da educação, consideramos importante entender o que chamamos, hoje, de Banco Mundial. A Unesco e a Cepal, merecem destaque nesse trabalho por tornaram-se disseminadoras das idéias sobre o caráter e a necessidade das reformas educacionais na América Latina e no Brasil, utilizando-se de eventos regionais.

O que nós conhecemos como Banco Mundial (BM), na verdade é o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Criado na Conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, foi idealizado para servir de instrumento para financiar a reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial. Contudo, sua atuação não se restringiu a Europa, tendo um importante papel na política mais recente das nações em desenvolvimento. Atualmente o Banco Mundial é uma agência-irmã do Fundo Monetário Internacional (FMI), esse último, criado na mesma ocasião que o BIRD, tem como objetivo “trabalhar pela estabilidade do sistema monetário internacional” (AZEVEDO, 2001, p. 115).

O Banco Mundial é composto por instituições lideradas pelo BIRD, e abrange outras quatro agências: Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), Corporação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) (BANCO MUNDIAL, 2005).

O quadro a seguir nos dá uma visão do Grupo Banco Mundial e as instituições que o integram:

Instituição	Criação	Funções
BIRD	1944	È a principal fonte de financiamento para o desenvolvimento dos países de renda intermediária, e possui um importante papel como catalisador de financiamentos junto a outras fontes de recursos. O BIRD levanta grande parte dos seus fundos com a venda de títulos nos mercados internacionais de capital
AID	1960	Desempenha um papel importante na missão do Banco que é a redução da pobreza. A assistência da AID concentra-se nos países mais pobres, aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. A AID depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros.
IFC	1956	Promove o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado e a prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas. Em parceria com investidores privados, a IFC proporciona tanto empréstimos quanto participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento.
AMGI	1988	Ajuda a estimular investimentos estrangeiros nos países em desenvolvimento por meio de garantias a investidores estrangeiros contra prejuízos causados por riscos não comerciais. A AMGI também proporciona assistência técnica para ajudar os países a divulgarem informações sobre oportunidades de investimento.
CIADI	1966	Proporciona instalações para a resolução - mediante conciliação ou arbitragem - de disputas referentes a investimentos entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões.

(Fonte: BANCO MUNDIAL. <http://www.obancomundial.org>. Acesso em: 07 fev 2005).

Segundo Azevedo (2001, p. 116) embora a expressão Banco Mundial seja utilizada genericamente para designar a qualquer uma das instituições que fazem parte desse grupo, Banco Mundial “faz referência, por excelência, ao BIRD e a AID”. Essa é a concepção que adotaremos nesse trabalho.

Compõem o Banco Mundial 183 países como acionistas (BANCO MUNDIAL, 2005). Os estatutos do BM, segundo Fonseca (1995, p. 16), estabelecem que a “influência nas decisões e votações é proporcional à participação no aporte de capital” do país ao BIRD. Com isso, os Estados Unidos tem presidido o Banco desde a sua fundação. Evidencia-se no quadro a seguir a ponderação de votos de acordo com o peso acionário de cada país:

Países G - 5	BIRD		AID	
	1991	2000	1991	2000
Estados Unidos da América	17,89%	16,95%	16,22%	14,79%
Japão	8,13%	8,12%	9,77%	10,58%
Alemanha	6,28%	4,63%	6,87%	6,91%
Grã-Bretanha	6,02%	4,44%	5,51%	4,90%
França	6,02%	4,44%	3,93%	4,21%
Total	44,24%	38,58%	42,70%	41,39%

Fontes: La documentation Française, 1993: 70; Banco Mundial, 2000a, Internet; Banco Mundial, 2000b, Internet apud: AZEVEDO, 2001, p. 118.

Podemos perceber, pela leitura dos dados do quadro acima, que os cinco países mais ricos do mundo detêm o poder de voto no Banco Mundial, com a hegemonia absoluta dos Estados Unidos. Chomsky (2002, p. 23) diz que os Estados Unidos já era a maior economia do mundo, mesmo antes da Segunda Guerra Mundial, durante a qual prosperou. Ao fim da Guerra, os Estados Unidos possuíam a “metade da riqueza do planeta e uma posição de poder sem precedentes da história”. O que vemos hoje, segundo esse mesmo autor, é o uso desse poder para “criar um sistema global que viesse ao encontro de seus interesses”.

A partir dos anos 1970, o Banco Mundial tornou-se uma das mais importantes fontes de financiamento para o setor social, assumindo uma atuação política quanto ao monitoramento do processo de ajustes estruturais nos seus países membros. Isso tornou o Banco o “principal articulador político entre os países, suplantando, em prestígio, a atuação de outras agências internacionais ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU)” (OLIVEIRA, 2000, p. 109).

Dada a sua importância no mercado internacional, com a crise e o aumento da dívida externa dos países da América Latina nos anos 1980, as agências financeiras internacionais encontraram um terreno propício para a promoção de ajustes estruturais necessários à implantação do modelo neoliberal, orientando para mudanças necessárias por meio de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. O enfoque do Banco deixou de ser centralizado apenas no desenvolvimento social, focalizando-se também, no cumprimento dos

compromissos assumidos com as agências financiadoras internacionais para o pagamento das dívidas pelos países. O resultado foi que muitos países acabaram deixando de lado seus projetos de desenvolvimento nacionais para atenderem às metas e condicionalidades estabelecidas pelas instituições emprestadoras (SOARES, 1998, p.20-21).

Dessa forma, assistiu-se a implantação, nos anos 1980, de programas de ajuste econômico neoliberais como condição de renegociação das dívidas dos países latino-americanos (MORAES, 2001, p.33), já que a insolvência dos credores ameaçava diretamente os bancos privados internacionais (BATISTA, 2001, p. 24). O FMI passou, nesse contexto, a recomendar e supervisionar uma série de programas de ajuste recessivo aos países em crise, para garantir o pagamento integral dos juros da dívida. Como consequência, nos países latino-americanos houve um aumento do desemprego aprofundando, ainda mais, a miséria (BATISTA, 2001, p. 24).

Para liberação de empréstimos o Banco Mundial juntamente com o FMI passou a impor uma série de condicionalidades, representadas por um amplo conjunto de reformas estruturais aos países endividados proposto no Consenso de Washington¹¹⁹.

Ao final dos anos 1980 o Brasil, assim como outros países da América Latina, passou a aplicar o receituário proposto pelo Banco Mundial como a reforma do sistema previdenciário, a revisão do sistema tributário, a flexibilização dos monopólios, a concentração dos recursos para a educação básica (SOARES, 1998, p. 37), como saída para a crise econômica. Na área

¹¹⁹ O programa de ajuste e estabilização proposto por meio do Consenso de Washington inclui, segundo Gentili (1998, p. 15) dez tipos específicos de reformas, aqui enumeradas: 1) disciplina fiscal; 2) redefinição das prioridades do gasto público; 3) reforma tributária; 4) liberalização do setor financeiro; 5) manutenção de taxas de câmbio competitivas; 6) liberalização comercial; 7) atração das aplicações de capital financeiro; 8) privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação da economia; 10) proteção dos direitos autorais.

educacional, se delineou o consenso de centralidade na educação básica, pois o investimento na educação fundamental traria consigo um alto retorno de investimento. Evidencia-se nas orientações do Banco Mundial a visão de que a escola apresenta-se como um “mecanismo de construção da cidadania e preparação para o trabalho, condição de conter/administrar a pobreza e promover a segurança” (FIGUEIREDO, 2001, p.14).

O enfoque do Banco na redução da pobreza é explicado, pelo próprio Banco, utilizando-se da idéia de que a exclusão social e a pobreza constituem-se em uma ameaça à estabilidade dos países. Leher (1998, p. 99) justifica a valorização da educação como ideologia, pelo Banco, que entende a globalização como um processo excludente e diz:

[...] o Banco recomenda acomodar os ‘excluídos’ para evitar o uso da força (simbolizada pela OTAN), mantendo uma forma de crença capaz de garantir a coesão social. A globalização é então apresentada como uma era de possibilidades ilimitadas, embora requeira alguns sacrifícios (como parte do ajuste estrutural) para todos aqueles que pretendem nela ingressar. Por isso, a educação é tão valorizada enquanto ideologia.

As orientações quanto à centralidade na educação básica, evidenciam-se no documento do Banco Mundial “Prioridades e Estratégias para a Educação” de 1995. Esse documento apresenta-se como uma síntese de várias publicações anteriores do Banco, entre as quais se destacam: Educação Primária¹²⁰ (1990), Educação e Treinamento Técnico Vocacional¹²¹ (1991), Educação Superior¹²² (1994) (LEHER, 1998, p. 211).

A partir dos documentos citados acima, o Banco conseguiu configurar uma agenda mundial de educação dos países em desenvolvimento. Leher (1998, p. 211) alerta que a prioridade

¹²⁰ Primary Education.

¹²¹ Vocation and Tenical Education and Training.

¹²² Higher Education.

conferida ao ensino fundamental não pode ser explicada apenas pela questão do financiamento. É antes de tudo uma questão ideológica, o que se justifica pelos altos investimentos feitos, pelo próprio Banco, com conselheiros e consultores de especialistas em treinamento, reformas curriculares, gestão, avaliação, entre outros.

Uma das questões fundamentais em “Prioridades e Estratégias para a Educação” é a concepção de que a educação possui um papel basilar na redução da pobreza e, como consequência, no crescimento econômico do país (BANCO MUNDIAL, 1995, p. III). De acordo com o Banco (1995, p. 69) o investimento na educação básica deve constituir-se em prioridade máxima de todos os países, pois, proporciona atitudes e conhecimentos básicos necessários para a ordem cívica e para a plena participação na sociedade e no trabalho. Dessa forma, os conhecimentos adquiridos no ensino secundário e universitário aplicam-se ao mercado, enquanto a educação básica deve priorizar o trabalho com conceitos sobre ética, cidadania e desenvolvimento de atitudes e valores para a convivência em uma sociedade de mercado, ou seja, uma sociedade desigual, na qual a desigualdade se justifica a partir das competências de cada um (FIGUEIREDO, 2001, p. 69).

O entendimento da focalização na educação básica como forma de alívio da pobreza, deve ser apreendido como um meio de “viabilizar ideologicamente as contradições que o capital não tem alternativas para oferecer”. Sendo assim, a educação é chamada para promover a inculcação de valores e idéias de um mundo subordinado às exigências do mercado. O discurso do Banco idealiza a conquista da cidadania dentro de uma democracia liberal, nela, a igualdade é preconizada como única alternativa para os homens (FIGUEIREDO, 2001, p. 40). Outra questão, que também aparece no documento “Prioridades e Estratégias para Educação”, é a noção de que a educação pode resolver o problema do desemprego para o indivíduo.

Amparado na idéia de que o desenvolvimento do país só será alcançado mediante investimento tecnológico e a inserção do país no mercado internacional, o Banco (1995, p. XXXI) propõe, então, investimento em capital humano¹²³, idéia que é justificada nos seguintes termos:

O papel destinado à educação como veículo para o desenvolvimento sustentado da sociedade, o crescimento econômico e a redução da pobreza tem sido reconhecido cada vez mais. Para a maioria das famílias o bem estar é determinado pela entrada no mercado de trabalho. Sem dúvida, a produtividade do trabalho está determinada em grande parte, pelos conhecimentos das pessoas, que são resultado, sobretudo da educação. A fonte principal das diferenças de capital humano, o que também são em grande parte, produto da educação¹²⁴.

Para o Banco as exigências atuais sobre os sistemas de ensino, quanto à sociedade do conhecimento e as habilidades e competências que o trabalhador atual deve ter, são fruto das transformações no mercado de trabalho, em decorrência da facilidade de trocas e comunicação, intensificada pelos avanços nos sistemas de comunicação e informação. O Banco entende, com isso, que a economia mundial, hoje, está centrada em conhecimentos que só podem ser apropriados pelos indivíduos. Assim, os países que desejam utilizar-se da “economia do conhecimento” devem investir em sistemas educacionais que transmitam conhecimentos tecnológicos a pessoas que tenham receptividade a inovações. A tecnologia oferece ao país a possibilidade de produzir trabalhadores adaptáveis, capazes de aprender por toda a vida (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XXXII).

¹²³ O conceito de Capital humano implica na noção de que “a melhor capacitação do trabalhador aparece como fator de aumento de produtividade”. Devido às mudanças no gerenciamento do trabalho, a Teoria do capital Humano passou a ter um prestígio muito grande na última década. Essa teoria agora aparece ressignificada nas idéias acerca da segmentação do mercado de trabalho, da politecnicidade, da flexibilização, e ainda, da qualidade total (CATTANI, 2002, p. 51).

¹²⁴ “El papel que cumple la educación como vehículo para el desarrollo sostenible de la sociedad, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza se está reconociendo cada vez más. Para la mayoría de las unidades familiares el bienestar está determinado por el ingreso procedente del trabajo. Sin embargo, la productividad del trabajo está determinada en gran parte por los conocimientos de las personas, que son resultado sobre todo de la educación. La fuente principal de las diferencias de nivel de vida entre las naciones son las diferencias de capital humano, las que también son, en gran medida, producto de la educación” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. XXXI).

A educação é vista como forma de aumentar a produtividade do trabalhador e de reduzir a pobreza. Não apenas o nível de educação é importante para o indivíduo adaptar-se à rápida evolução dos mercados de trabalho, mas, também, seu conteúdo. O Banco defende que a profissionalização pode aumentar a produtividade do trabalho, mas só para os que já estão em serviço. Dessa forma, o melhor é o investimento na educação básica, que poderá garantir ao indivíduo conhecimentos necessários às exigências de um mercado de trabalho flexível (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 8).

A educação básica, segundo o Banco Mundial, pode trazer conhecimentos que levem ao bom funcionamento da sociedade. A escola deve formar indivíduos que tenham o pleno domínio das capacidades e atitudes exigidas pela sociedade, desenvolver habilidades de informática e conhecimentos gerais, além, da resolução de problemas, ligados à esfera produtiva, e também, a capacidade de relacionar-se em uma sociedade excludente (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 71).

As transformações ocorridas nos últimos anos no mercado de trabalho (avanços tecnológicos, integração do comércio mundial) tem tido conseqüências importantes sobre a educação. Para países em desenvolvimento o Banco aponta que, as tarefas relacionadas com o trabalho abstrato estão cada vez mais substituindo os processos físicos da produção, tendo como conseqüência uma diminuição do trabalho manual. Com isso a educação é chamada a satisfazer a crescente demanda por novos conhecimentos. Argumenta que anteriormente, exigia-se um trabalhador com determinados conhecimentos técnicos que o acompanhariam para a vida toda. Agora, se exige um trabalhador polivalente, capaz de assimilar novas funções, em decorrência das transformações tecnológicas.

Tomando como referência as idéias expostas sobre a educação básica o Banco Mundial orienta as reformas que devem ser realizadas pelos países periféricos a fim de que esses alcancem o desenvolvimento. Aponta o documento “Prioridades e Estratégias para a Educação” que para enfrentar os problemas educacionais dos países considerados em desenvolvimento torna-se necessário um conjunto de reformas que modifiquem o financiamento e a administração da educação. São indicadas seis reformas visando resolver os problemas de acesso, equidade e qualidade educacional.

A primeira recomendação refere-se a dar mais prioridade à educação, tornando-se essa um problema de toda a sociedade e do governo como um todo e não apenas dos ministros de educação. A justificativa para essa idéia assenta-se na visão de que a educação é um importante fator de desenvolvimento econômico e redução da pobreza, posto que os investimentos em capital humano geram uma força de trabalho flexível e assim o país pode atrair mais investimentos econômicos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 65-68).

Em sua crítica ao documento do Banco Mundial, em questão, no que concerne a primeira recomendação, Lauglo (1997) explicita que o relatório do Banco estabelece as prioridades que devem ser seguidas pelos governos para os quais empresta dinheiro, induzindo-os a desenvolver projetos na direção estabelecida pelo Banco. O documento do Banco confere à educação básica uma alta prioridade e desconsidera a educação profissional que deve ficar a cargo das instituições privadas. Além disso, propõe a privatização do ensino superior e secundário (LAUGLO, 1997, p. 11-13).

Lauglo ressalta também (1997, p. 16-17), que o documento do Banco conferiu prioridade ao ensino formal e seus benefícios desaparecendo a preocupação anterior do Banco quanto à

educação não-formal. Outro aspecto desconsiderado pelo Banco são as tensões que podem advir das transformações modernizantes da sociedade como, por exemplo, o enfraquecimento comunitário e de laços familiares. Outra crítica, apontada por esse autor ao Documento “Prioridades e Estratégias á Educação”, refere-se à validade dos cálculos sobre as taxas de retorno que supostamente têm os investimentos na educação básica, no qual as habilidades cognitivas básicas podem significar uma visão estreita da educação e artes, artesanato, educação física, estudos sociais e outros conhecimentos podem ser descartados por não serem considerados prioritários (LAUGLO, 1997).

Como segunda recomendação da reforma, o BM propõe que se preste mais atenção aos resultados, para se determinar as prioridades da educação e medir o rendimento utilizando-se de avaliações de desempenho. Os recursos serão destinados aos locais que realmente se fizerem necessários, priorizando o investimento público em setores da educação que apresentem maior taxa de rentabilidade. A prioridade no ensino primário e secundário se justifica pela necessidade de proporcionar atitudes e conhecimentos básicos necessário para a ordem cívica, para a plena participação na sociedade e no mercado de trabalho. A relação custo/benefício deve ser medida considerando a maior produtividade do trabalhador. As taxas de rentabilidade social e privada podem contribuir para estabelecer as prioridades do setor público em matéria de educação (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 69-70).

Quanto à questão da taxa de retorno do ensino primário Lauglo (1997, p. 24-25) argumenta ser muito difícil a existência de uma escala para medir seus benefícios líquidos para a sociedade. Explica o autor, que para embasar decisões no presente seriam necessários estudos sobre futuros ganhos, associados a diferentes tipos de educação, o que não existe. O que se dispõe, na realidade, é de dados do passado, que não levam em consideração as diferenças de

mercado de trabalho e tomam por base aqueles que receberam escolarização há muito tempo, quando a educação primária, por exemplo, era muito mais escassa do que hoje. Conclui esse autor que a análise das taxas de retorno, como propõe o Banco, tem sido utilizada não apenas como um instrumento de planejamento, mas, como base para generalizações sobre certos tipos de investimentos que são mais justificados que outros, como a prioridade de recursos na educação básica.

A terceira proposta para a reforma educacional do BM para os países periféricos é o investimento público prioritário na educação básica o que significa que o ensino primário e secundário de primeiro ciclo seja gratuito. Porém, propõe cobrança no ensino secundário para aqueles que podem pagar e bolsas de estudo para as famílias carentes. O ensino superior deve, segundo o Banco, ser custeado pelas famílias, para esse nível do ensino devem estar disponíveis empréstimos para custear os estudos ou para aqueles que não têm condições de pagar, deve ser viabilizado o sistema de bolsas de estudos (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 70-84).

Em quarto lugar, o Banco recomenda prestar mais atenção à equidade de acesso à educação. Isso significa cuidar para que todos tenham educação básica a fim de adquirir as atitudes básicas necessárias para viver na sociedade. Deve-se também, cuidar para que não seja negado o acesso às instituições de ensino àqueles que são qualificados, mas são pobres: mulheres, pertencentes a alguma minoria étnica, pessoas que vivem em regiões isoladas ou ainda aqueles que possuem necessidades especiais. Para garantir a equidade o Banco recomenda a educação dos adultos, como forma de valorizar a educação dos filhos, e a educação das meninas como contribuição para a diminuição das taxas de natalidade. E argumenta que, para se garantir a equidade, os governos devem destinar investimentos para

manter as crianças pobres na escola, compensando seu afastamento das atividades econômicas como forma de garantir a renda familiar (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 85-86).

Aumentar a participação das famílias no sistema de educação para sua maior eficiência é a quinta recomendação de reforma da educação para os países periféricos. Para isso, o BM indica a participação da comunidade escolar na gestão da escola. Isso significa que as escolas devem ter mais autonomia quanto à aplicação dos investimentos e quanto à forma como ensinam, diferenciando-se umas das outras, deixando liberdade aos pais que queiram buscar o que consideram melhor para seus filhos. Importante também, segundo o Banco, que haja uma oferta maior de ensino particular para garantir o direito de escolha das famílias. Quanto ao ensino superior, o Banco propõe que nem todas as instituições públicas se dediquem a pesquisa por ser essa muito onerosa¹²⁵ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 87-95).

A última recomendação do BM é dar mais autonomia às instituições escolares. Essa recomendação se refere também à aplicação dos recursos públicos destinados às escolas. Sobre isso esclarece que a autonomia das escolas pode ser conseguida com medidas administrativas e financeiras, o que pressupõe certa flexibilidade para que as escolas decidam sobre carga horária e currículo, desde que obedecendo a um plano nacional. As unidades escolares podem conseguir investimentos locais e públicos, esses últimos não devem diminuir na proporção em que aumenta os recursos locais conseguidos pelas escolas mantendo-se constantes (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 97-103).

¹²⁵ Quanto à questão da educação superior o Banco Mundial no ano de 2000 publicou um novo documento intitulado “Ensino superior em países em desenvolvimento: perigo e promessa”, no qual reconhece alguns equívocos das orientações anteriores, como em Prioridades e Estratégias para Educação (1995). Sobre isso ver mais em Sguissardi, 2000.

Sobre a proposta de descentralização e maior flexibilidade para as escolas o documento do Banco recomenda maior privatização para que, com o aumento do número de estabelecimentos privados, haja mais competição entre elas. Além disso, postula que o gerenciamento seja pautado por objetivos, utilizando-se de indicadores de desempenho para aferir os resultados. Como crítica, Lauglo (1997, p. 24) afirma que tais medidas poderiam trazer uma pressão maior sobre os professores e, por outro lado, maior poder de decisão local, em alguns países isso significaria mais poder patronal para aqueles que dominam a política clientelista.

Quanto aos escassos recursos financeiros do Estado para a Educação, o documento do Banco Mundial recomenda que o ensino secundário e superior seja custeado pelas famílias, por meio de empréstimos ou bolsas de estudos. O que, segundo Lauglo (1997, p. 22-23), não podem ser consideradas medidas adequadas para garantir o acesso a esses níveis de ensino a todos. Justifica o autor que a incerteza de que o certificado garantirá um posto no mercado de trabalho compromete o pagamento dos empréstimos tomados para o financiamento do curso.

Concordamos com a análise de Lauglo (1997, p. 30-31) que as recomendações feitas pelo Banco Mundial estão enquadradas na idéia de custo-benefício. Idéia própria de uma instituição financeira que trabalha com medidas monetárias. Segundo esse autor, a cultura institucional do Banco é influenciada pelos princípios econômicos neoclássicos que definem o ser humano como um ator racional que procura informação, mede custos e benefícios e busca, a partir daí, realizar suas preferências de forma maximizadas. Justifica-se, dessa forma, a valorização no documento do Banco Mundial, em um núcleo curricular, composto de linguagem, matemática, ciência e comunicação enquadrado em um modelo racionalista de ser humano.

4.2 A COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (Cepal)

A Comissão Econômica para América Latina (Cepal)¹²⁶, foi estabelecida em 25 de fevereiro de 1948 e em 1984 por meio da resolução 1984/67 passou a denominar-se Comissão Econômica para América Latina e Caribe.

No sistema das Nações Unidas, a Cepal é uma das cinco comissões regionais que integram o Conselho Econômico e Social dessa instituição. Sua sede está em Santiago do Chile e segundo os dados da Cepal, sua criação teve como objetivos: contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar ações e reforçar as relações econômicas dos países do Caribe. Mais tarde, a essa instituição foi estabelecido o objetivo de promover o desenvolvimento social das regiões por ela atendidas (CEPAL, 2004a).

Segundo Bielschowsky (2004, p. 1-2) a Cepal nunca foi uma instituição acadêmica, tendo se desenvolvido como uma escola de pensamento especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países da América Latina e Caribe.

Consta nas informações da Cepal (2004a) que os historiadores identificam cinco etapas nas obras dessa instituição:

1. origens e anos cinquenta: industrialização por substituição de importações;

¹²⁶ A CEPAL possui sedes regionais, uma para a região da América Central, no México, outra para o Caribe, situada em Porto Espanha e, ainda, oficinas regionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá. Conta também com uma oficina de entrosamento em Washington nos Estados Unidos (CEPAL, 2004a). Os 33 países da América Latina e do Caribe são membros da Cepal juntamente com os Estados Unidos da América do Norte, Canadá, Espanha, França, Itália, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. No total são 41 estados membros e 7 membros associados, esse últimos territórios não independentes do Caribe - Anguila, Antilhas Neerlandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat e Porto Rico.

2. anos sessenta: reformas para desobstruir a industrialização;
3. anos setenta: reorientação dos estilos de desenvolvimento com objetivo de homogeneização social e para diversificação da exportação;
4. anos oitenta: superação do problemas da dívida externa mediante ajuste com crescimento;
5. anos noventa: transformação produtiva com equidade.

Segundo Oliveira (2004, p. 1) embora a Cepal não seja uma instituição preocupada com a política educacional, na última década do século XX tornou-se uma das principais disseminadoras de idéias direcionadas para o setor educacional. Nos anos 1990 a Cepal recuperou a agenda de análises e de políticas de desenvolvimento adaptando-a ao contexto de globalização da economia. Seu objetivo foi promover alterações no papel do Estado e na economia de modo a ampliar sua eficiência e adotar uma prática de intervenção mais seletiva (CEPAL, 2004b, p.7).

Na década de 1990 a Cepal publicou o documento “Transformação Produtiva com Equidade” no qual propõe uma mensagem a respeito de uma nova forma de atuação do Estado. A proposta da Cepal nos anos 1990 é diferente do Estado intervencionista do passado, porém capaz de influenciar significativamente nos destinos dos países (CEPAL, 2004b, p. 7).

O documento inaugural dos anos 1990 visa uma maior competitividade internacional fundamentada na incorporação do progresso técnico ao processo produtivo. Para isso propõe a vinculação dos agentes produtivos com a infra-estrutura física e educacional dos países. Enfatiza a formação de recursos humanos e das políticas tecnológicas ativas como forma decisiva para se alcançar à transformação produtiva.

A proposta educacional da Cepal foi desenvolvida em parceria com a Unesco no documento “Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” de 1992. Segundo Oliveira (2004, p. 2), nesse documento, a educação foi considerada como instrumento principal para atingir a reestruturação econômica com equidade, levando a construção de uma nova realidade econômica e social para os países em desenvolvimento.

A proposta educacional da Cepal/Unesco é justificada com o argumento de que nos países desenvolvidos ou nos chamados países de industrialização tardia com experiências exitosas, existe um reconhecimento do caráter central da educação e da produção do conhecimento em seus processos de desenvolvimento. E assim argumenta:

A difusão de valores, a dimensão ética e os comportamentos próprios da geração de capacidades e destrezas indispensáveis para a competitividade internacional (cada vez mais embasada no progresso técnico) recebem uma contribuição importante da educação e da produção de conhecimento na sociedade (CEPAL/ UNESCO, 1992, p.17)¹²⁷.

Segundo o documento da Cepal/Unesco, em questão, para alcançar a transformação produtiva com equidade tendo como eixo principal a educação, faz-se necessário uma ampla reforma no sistema educacional dos países da América Latina. Essas reformas baseiam-se, em primeiro lugar, na garantia de mais autonomia às escolas (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 142), em segundo, na necessidade de que o Estado tenha um sistema de avaliação de desempenho dessas escolas a fim de avaliar o cumprimento das metas, bem como para resguardar as orientações gerais do sistema e sua equidade (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 149). O terceiro

¹²⁷ “La difusión de valores, la dimensión ética y los comportamientos propios de la moderna ciudadanía, así como la generación de capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional (crecientemente basada en el progreso técnico) reciben un aporte decisivo de la educación y de la producción Del conocimiento em la sociedade” (CEPAL/UNESCO, 1992, p.17).

ponto das recomendações para a reforma educacional na América Latina é o estabelecimento de instâncias de coordenação e cooperação. A coordenação entre as unidades e de um mesmo nível educativo permite aumentar o poder de decisão local e diminuir os custos. Com isso as escolas se agrupam a um estabelecimento central, especialmente equipado, que serve de centro de apoio e recursos para as demais escolas (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 153). A cooperação ocorre por meio da atuação ativa das organizações sociais na elaboração dos projetos educacionais, com especial participação do setor produtivo no campo da capacitação (CEPAL/UNESCO, 1992, p.153-154).

Quanto à educação de adultos o documento da Cepal/Unesco, “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade” evidencia que na América Latina essa modalidade da educação é realizada de três formas: a primeira compreende os processos de alfabetização e educação dos adultos, que mostrou muitos progressos na região, já que o número absoluto de analfabetos na América Latina estacionou a partir da década de 1980. Todavia reconhecem-se ainda as deficiências dos programas de alfabetização nos quais se destaca o limite do alcance desses programas, os problemas com a qualidade e a ausência de atividades de pós-alfabetização que assegurem a continuidade da aprendizagem de forma sistemática (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 69 e 71). A segunda, a capacitação nas empresas que, segundo o documento da Cepal, deveria ser mais utilizada, as empresas deveriam gastar mais com a elevação do nível profissional de seus empregados (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 72-73). A terceira é realizada nos institutos públicos de capacitação como modalidade de formação de mão-de-obra, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Social da Indústria (SESI), existentes no Brasil. A avaliação da Cepal/Unesco é que na maior parte dos países da América Latina esses institutos

trabalham para formação de mão-de-obra para as indústrias, porém com a crise dos anos 1980 os recursos escassearam e os institutos não foram capazes de adaptarem-se as novas exigências do setor produtivo (CEPAL/UNESCO, 1992, 74-75).

Concordamos com a análise de Oliveira (2004, p. 12) que esclarece que a preocupação da Cepal/Unesco em garantir o acesso à escolarização mínima a uma grande parcela da população assenta-se em uma leitura na qual “a problemática educacional da América Latina decorre da diferença de acesso ao mercado educacional existente”. A Cepal/Unesco tem proposto uma estrutura educacional mais próxima do processo produtivo, o que para o autor citado redundaria em um “reducionismo no campo pedagógico”. Assim a Cepal/Unesco desenvolveu nos anos 1990 uma proposta educacional estritamente subordinada aos interesses do capital, idéia presente na Teoria do Capital Humano, que desloca a importância da educação exclusivamente para o ingresso no mercado de trabalho, exatamente em um momento histórico do modo de produção capitalista com crescente incapacidade de absorção da mão-de-obra disponível.

4.3 A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (Unesco)

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) foi criada em 16 de novembro de 1945 com a missão de modificar o homem e a política por meio da educação e da razão. A Unesco compõe o Conselho de Administração Fiduciária das Nações Unidas como Organismo Especializado. Desse Conselho ainda fazem parte o Grupo Banco Mundial e o FMI, entre outros¹²⁸.

¹²⁸ Essas informações foram obtidas por meio do site: <http://www.onu-brasil.org.br>. Acesso em: 29 jul. 2004.

A Unesco tem como principal objetivo construir a paz na mente dos homens mediante a educação, a cultura, a ciência e a comunicação. É a agência das Nações Unidas especializada em Educação que desde a sua criação trabalhou para aprimorar a educação mundial. Para isso realiza acompanhamento técnico, estabelece parâmetros e normas, cria projetos inovadores, agindo como catalisador de propostas e disseminador de soluções para os desafios encontrados. Sua principal diretriz nos anos 1990 é a Educação para Todos¹²⁹ (UNESCO, 2005).

A Unesco desenvolve ações nas áreas da educação, das Ciências Naturais e Exatas, das Ciências Humanas e Sociais, da Cultura, da Comunicação e da Informação. Quanto a Educação os temas principais desenvolvidos são: direito à educação; políticas e planos de educação; primeira infância e família; educação primária; educação secundária; ensino superior; educação técnica e profissional; educação científica e técnica; formação docente; educação não formal; educação inclusiva; diversidade cultural e lingüística na educação; educação e novas tecnologias; educação em situação de emergência, crises e reconstrução; educação física e esporte; direitos humanos, democracia, paz e educação para a não violência.

A Unesco estabelece estratégias em médio prazo para alcançar seus objetivos e contribuir para a realização dos objetivos de desenvolvimento da ONU para o Milênio¹³⁰. As estratégias para o período de 2002 a 2007 têm como objetivos para educação: a promoção da educação como direito fundamental, conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a melhoria na qualidade da educação mediante a diversificação de seus conteúdos e métodos; a

¹²⁹ Desenvolveremos discussão sobre essa questão na próxima seção desse capítulo.

¹³⁰ Seus objetivos atuais são: reduzir a população que vive na pobreza extrema pela metade até 2015; universalizar o ensino primário em todos os países até 2015; eliminar as desigualdades de gênero no ensino primário e secundário até 2005 e ajudar os países a adotar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável até 2015, revertendo a perda de recursos ambientais (UNESCO, 2004).

promoção de valores universais, a experimentação, a inovação e a difusão compartilhada da informação e as melhores práticas educacionais, bem como o diálogo sobre políticas em matéria de educação (UNESCO, 2004).

A Conferência Geral é o principal órgão de tomada de decisões da Unesco. É formada por todos os estados membros e determina as políticas e orientações de trabalho da organização. É ela que aprova o programa e o orçamento da Unesco e designa seu Diretor Geral. O orçamento previsto para o período 2004-2005 é de seiscentos e dez milhões de dólares, advindos de contribuições dos estados membros, que em outubro de 2003 somavam 190 países (UNESCO, 2004).

Ressaltamos a atuação da Unesco, por meio do Instituto Internacional de Planejamento da Educação¹³¹ (IIEP), o qual foi criado em 1963 em Paris, França, sendo mantido com contribuições vindas da própria Unesco e contribuições voluntárias dos estados membros¹³². Na Argentina, em Buenos Aires, o IIEP possui representação sendo a primeira sede regional criada pelo IIEP em abril de 1997. A criação da sede regional do IIEP é justificada pela especificidade da situação latino americana e, principalmente, pelo interesse, na região, em função do processo de reformas educacionais que estão sendo implementadas na maioria dos países da região. A função principal do IIEP Buenos Aires é definida como sendo a de promover o desenvolvimento de uma educação de qualidade para todos, por meio: 1) da formação de especialistas na área do planejamento e gestão da educação; 2) do desenvolvimento de linhas de investigação em aspectos importantes dos processos de

¹³¹ Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

¹³² Os Principais provedores de fundos que financiam continuamente as atividades operacionais do IIEP desde 1997 são: Alemanha, Argentina, Banco Mundial - BIRD (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento) Colômbia, Comunidade Européia, Conferência Episcopal Italiana, Dinamarca, França, Fundação Ford, Fundação Kellogg, Itália, Japão, México, Noruega, (Programa Conjunto das Nações Unidas sobre o HVI Aids para Colômbia (ONUSIDA), Países Baixos, PNUD, Suécia, Suíça e UNICEF (IIEP, 2005).

transformação na educação na região; 3) da assistência técnica para satisfazer as demandas de governos, organizações e instituições envolvidas na melhoria da educação; 4) da difusão de novos paradigmas conceituais e novas metodologias; 5) da elaboração e execução de acordos de cooperação que respondam as necessidades dos países da América Latina (IIEP, 2005).

A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) da Unesco com sede em Santiago do Chile desde 1969 apóia, em colaboração com outras oficinas da Unesco e as Comissões Nacionais de Cooperação, os países da América Latina na definição de estratégias políticas em educação. Possui papel de destaque na mobilização dos países em torno das discussões sobre os grandes temas propostos pelas Conferências Internacionais (UNESCO, 2005).

A Oficina Regional de Educação da Unesco colabora com os países latino-americanos ajudando-os a divulgar suas experiências, realizando e promovendo estudos, análises e avaliações sobre a situação da educação na região e publicando seus resultados. Além disso, incentiva a participação da sociedade civil na área da educação e estabelece parcerias com outras agências das Nações Unidas para atingir a equidade quanto aos serviços educativos na região (UNESCO, 2005).

No Brasil a Unesco possui uma representação estabelecida em 19 de junho de 1964, em Brasília. O escritório da Unesco iniciou suas atividades em 1972 e a partir de 1992 suas ações ganharam novo impulso em função da Declaração Mundial de Educação para Todos. Nesse período a representação da Unesco no Brasil iniciou entendimentos com o Ministério da Educação objetivando criar um espaço permanente para o diálogo entre as instituições com objetivo de contribuir para a concretização dos ideais de Jomtien. Em 1993, foi assinado o

primeiro plano de trabalho com o MEC e a Unesco passou a auxiliar o Governo na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (UNESCO, 2004).

A Unesco no Brasil atua por meio de projetos de cooperação técnica com o governo. Esses projetos têm por objetivo auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os seus Estados Membros. Sua atuação ocorre também junto à sociedade civil em ações que venham a contribuir para o desenvolvimento humano (UNESCO, 2004).

A Unesco no Brasil com seu setor de publicações tem editado livros, realizado pesquisas e avaliações sobre uma diversidade de temas. Para esse fim, conta com uma equipe multidisciplinar de pesquisadores responsáveis pela elaboração, coordenação e supervisão das pesquisas e avaliações, sejam elas realizadas autonomamente ou em parceria com outras organizações.

A Unesco tem influenciado ações na área da educação de adultos muito antes da criação do escritório de Representação no Brasil. A posição da Unesco sobre a educação dos adultos junto aos seus países membros data de 1948 quando foi aprovada a Declaração dos Direitos Humanos na III Sessão Ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas em dez de dezembro desse mesmo ano. O artigo 26 da Declaração diz que todo homem tem direito à instrução, tornando-a um direito de todos em qualquer idade. Sob a influência da Unesco foram criados, nos países membros, centros de atividades com adultos. Além disso, a Unesco tem publicado livros relacionados ao tema e realizado as Conferências Internacionais de Educação de Adultos. A Primeira Conferência Internacional realizou-se em Elsinor na

Dinamarca em 1949, a Segunda, ocorreu em 1960 em Montreal no Canadá e a Terceira foi realizada no Japão em 1972 (DI ROCCO, 1979, p. 87-93).

Di Rocco (1979, p. 99-101) explicita que no Brasil as ações de educação de adultos refletem as influências da Unesco desde o início das campanhas em prol da erradicação do analfabetismo na década de 1940. Sob influência dos estudos realizados pela Unesco, o governo brasileiro estabeleceu como necessidade enfrentar o problema do analfabetismo no país. Com essa idéia foi organizada em 1947 a Campanha Brasileira para Erradicação do Analfabetismo e, ainda, realizados o Primeiro Congresso de Educação de Adultos, em 1947, o Seminário Interamericano de Alfabetização em 1949 e o Segundo Congresso de Educação de Adultos em 1958.

Segundo Beisiegel (1974, p. 82-84) as realizações na área da educação dos adultos na década de 1940 e 1950 refletiam a idéia de que o analfabetismo mais do que a expressão de atraso educacional era uma deficiência a ser eliminada. O movimento nacional iniciado a partir de 1945 sob a inspiração e incentivo da Unesco apresentou-se como um “movimento em favor da educação das massas, constituídas pelos adultos analfabetos das regiões mais ‘atrasadas’, com ênfase na alfabetização”.

Quanto a atuação da Unesco junto à EJA nos anos 1990, destacamos o acordo MEC/ Unesco para a realização da Conferência Regional Preparatória à Conferência de Hamburgo, realizada em Brasília em fevereiro de 1997. Esse evento contou com a participação de especialistas de vários países e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Orealc).

Além da Conferência Preparatória à Confitea, outras ações de educação de jovens e de adultos estão sendo desenvolvidas pela Unesco em convênio com o Programa Comunidade Solidária. A Unesco acompanha as atividades do Comunidade Solidária por considerar um importante programa brasileiro para a erradicação do analfabetismo, além de poder servir de exemplo para outros países. A Unesco, entidade parceira do Programa Comunidade Solidária, provê competência técnica aos consultores, aos participantes e parceiros, para juntos alcançarem a realização das metas do Programa, para isso organiza reuniões periódicas, seminários, congressos, publicações e troca de experiências (UNESCO, 2005). No ano de 2000, de 4 a 8 de setembro quando foi comemorada a Semana de Alfabetização, a Unesco em parceria com o PAS e o MEC organizou o Simpósio Internacional sobre Alfabetização de Jovens e Adultos, no qual foi realizada uma avaliação do Programa, novas abordagens correlatas e atualização do tema em questão (UNESCO, 2005).

Ainda em relação à educação de adultos, a Unesco assinou, no dia 10 de abril de 2003, por ocasião da realização do Seminário do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, realizado nos dias 8 a 10 de abril de 2003, em Brasília, um Protocolo de Cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a ampliação do Pronera (UNESCO, 2004).

A Unesco tem exercido grande influência na disseminação das idéias acerca da reforma educacional dos anos 1990 como promotora de grandes eventos educacionais em geral e especificamente sobre a educação dos adultos, no Brasil e no âmbito internacional, como veremos a seguir.

4.4 CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO

As Conferências Internacionais de Educação da Organização dos Estados Iberoamericanos para a Educação a Ciência e a Cultura (OEI)¹³³ e Unesco, realizadas nos anos 1990 constituíram-se em um espaço importante de articulação internacional entre os Estados membros e de discussão das orientações das políticas educativas. Esses eventos foram importantes para a construção de consenso em torno das principais idéias e propostas sobre educação do período. Segundo Silveira (1998, p. 16) no âmbito das Conferências Internacionais se configura uma relação inter-estatal de poder, caracterizada pela capacidade do conjunto dos atores envolvidos, de aceitar e aprovar recomendações, propostas e sugestões para a concretização das políticas educativas.

Podemos afirmar que nos anos 1990 houve uma revalorização do papel da educação, principalmente a educação primária, em âmbito internacional, por influência da teoria econômica. No início dessa década estabeleceu-se um novo marco educativo que tem seus fundamentos na teoria econômica e administrativa, sobretudo com o paradigma tecnológico e os modelos de gestão e administração fundamentados na produção toyotista. Esse marco educativo parte da premissa de que o conhecimento é um fator essencial para o desenvolvimento econômico e das relações sociais (SILVEIRA, 1998, p. 47). As Conferências Internacionais de Educação, juntamente com a literatura das agências internacionais como o Banco Mundial, a Cepal e as oficinas regionais da Unesco tornaram-se,

¹³³ A OEI é uma agência internacional de caráter governamental para a cooperação entre os países iberoamericanos no campo da educação, da ciência e tecnologia e da cultura. Foi criada em 1949 como desdobramento do I Congresso Iberoamericano de Educação realizado em Madri. A partir da I Conferência Iberoamericana de chefes de Estado e de Governo (Guadalajara, 1991), a OEI tem promovido e convocado as Conferências de Ministros de Educação, como instância de preparação dessas reuniões, além de cumprir, programas educativos, científicos e culturais que são delegados para sua execução (OEI, 2005).

nos anos 1990, espaço de divulgação das idéias a cerca da centralidade da educação. De acordo com a mesma autora as Conferências Internacionais são lugar de construção de consensos nos quais não se pode negar estão presentes os conflitos, as diferenças de opiniões e as resistências. Para se chegar ao referido consenso a autora evidencia o importante papel do contexto preparatório dos eventos internacionais por meio das Conferências Regionais.

Em abril de 2000 em Dakar por ocasião Fórum Mundial de Educação¹³⁴, a Unesco foi escolhida para coordenar as atividades de cooperação com o programa Educação Para Todos (EPT). A Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Orealc) da Unesco com sede em Santiago do Chile tem o encargo de mobilizar e articular a ação regional de todas as instituições envolvidas na EPT com objetivo de que em 2015 todas as pessoas tenham uma educação de qualidade (UNESCO, 2005).

Na América Latina a Unesco tem promovido encontros regionais sobre EPT. O primeiro encontro regional foi realizado em abril de 2002 no qual se buscou fazer um diagnóstico da situação da educação na região e constituiu-se o Fórum Regional de EPT. O segundo encontro regional foi realizado em setembro de 2003 e foram avaliados os avanços alcançados na preparação dos planos nacionais. Mereceu destaque nesse encontro o tema da educação rural que se tornou um projeto piloto de estudos em seis países da América Latina¹³⁵ (UNESCO, 2005).

¹³⁴ No ano de 2000 em Dakar no Senegal, durante reunião dos participantes da Cúpula Mundial de Educação foi assinado o Marco de Dakar, um compromisso coletivo de ação no qual os governos ali subscritos obrigaram-se a assegurar que os objetivos e metas de EPT sejam alcançados e mantidos, reafirmando a Declaração Mundial de Educação para Todos de Jomtien -1990. O mesmo processo já havia ocorrido durante a reunião dos nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo (Indonésia, China, Brasil, Egito, México Nigéria, Paquistão e Índia) em 1993 em Nova Delhi, nos quais os países citados reiteraram o compromisso de buscar com zelo e determinação as metas definidas pela Conferencia de Jomtien, em atender as necessidades básicas de aprendizagem para crianças, jovens e adultos. O mesmo grupo reunido na China em agosto de 2001, reitera os compromissos de Jomtien (1990), Nova Delhi (1993) e Dakar (2000).

¹³⁵ Brasil, Chile, Colômbia, Honduras, México e Peru.

No contexto da mobilização pela EPT na América Latina, sob a coordenação da Orealc-Unesco constituiu-se o Projeto Regional da Educação para a América Latina e o Caribe (Prelac).¹³⁶ Aprovado pelos ministros de educação da região em Havana em novembro de 2002, o Prelac tem por objetivo estimular a troca de experiências sobre políticas públicas a fim de alcançar a efetiva Educação para Todos até 2015. O Prelac definiu cinco temas estratégicos para sua ação: o sentido da educação, os professores, a cultura escolar, a gestão das escolas e a responsabilidade social pela educação (UNESCO, 2005).

A seguir, analisaremos os principais documentos que orientaram a reforma educacional brasileira nos anos 1990: a Declaração de Jomtien (1990), o Relatório Jacques Delors (1996) e a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro para a Educação de Adultos (1997), todos elaborados sob a influência das agências internacionais, nos grandes eventos por elas promovidos na última década do século XX.

4.4.1 A Conferência Mundial sobre Educação para Todos

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (WCEFA) é considerada o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação em vários países, inclusive o Brasil, nos anos 1990 (OLIVEIRA, 2000 p. 105). Realizada com a participação da Unesco, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial, em março de 1990, em Jomtien na Tailândia, apontou para a importância da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para

¹³⁶ O projeto intitulado “Projeto Regional de Educación para América Latina y el Caribe” (Prelac) foi elaborado em substituição ao Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac) Coordenado pela Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe (Orealc), vinculada à Unesco e que teve duração de 1981 a 2000.

todos. Desse encontro, resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos¹³⁷, assinada pelos países participantes, dentre eles o Brasil.

No preâmbulo da Declaração Mundial de Educação para Todos, ao evidenciar a realidade educacional no mundo, há referência à quantidade de analfabetos existentes hoje em âmbito mundial. O diagnóstico (WCEFA, 1990, p. 1) é feito nos seguintes termos:

[...] mais de 960 milhões de adultos - dois terços dos quais mulheres são analfabetos, e o analfabetismo funcional é um problema significativo em todos os países industrializados ou em desenvolvimento; - mais de um terço dos adultos do mundo não têm acesso ao conhecimento impresso, às novas habilidades e tecnologias, que poderiam melhorar a qualidade de vida e ajudá-los a perceber e a adaptar-se às mudanças sociais e culturais; e mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem concluir o ciclo básico, e outros milhões, apesar de concluí-lo, não conseguem adquirir conhecimentos e habilidades essenciais.

Complementa o quadro anteriormente exposto, o diagnóstico que aponta problemas a enfrentar, entre eles: a dívida externa de muitos países, crescimento demasiado rápido da população, diferenças econômicas entre as nações e, dentro delas, violência, guerras e degradação do meio ambiente. Diante desse quadro perverso, constata que muitos países, durante a década de 1980, não conseguiram financiar a expansão da educação para todos.

A Declaração de Jomtien vislumbra, para o início do século XXI, a possibilidade de “um autêntico progresso rumo à dissensão pacífica e uma maior cooperação entre os países”. Contribui para esse otimismo, em relação ao século que se avizinha o volume de informações disponível no mundo, conhecimentos que “incluem informações sobre como melhorar a qualidade de vida ou como aprender a aprender (WCEFA, 1990, p.2-3)”.

¹³⁷ Aos nos referirmos a Declaração Mundial de Educação para Todos o faremos apenas como a “Declaração de Jomtien”.

Diante desse quadro de problemas e possibilidades, os países reunidos na WCEFA aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em um total de dez artigos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que se tornaram referência na formulação das políticas públicas de educação também no Brasil na década de 1990.

O art. 1º da Declaração esclarece quais seriam as necessidades básicas de aprendizagem de toda criança, jovem e adulto, divididas em instrumentos e conteúdos básicos de aprendizagem. Os primeiros são: “a leitura, a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas” que se constituem em instrumentos essenciais para aprendizagem. Os conteúdos básicos da aprendizagem apresentam-se como os “conhecimentos, habilidades, valores e atitudes” necessários à sobrevivência e ao desenvolvimento pleno das potencialidades do indivíduo de “viver, trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida e continuar aprendendo” (WCEFA, 1990, p. 4).

A educação básica aparece como sendo a realizadora das potencialidades acima descritas, tornando-se, assim, “a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanente”, a partir dos quais, poderá se “desenvolver níveis mais adiantados de educação e capacitação” (WCEFA, 1990, p. 5).

A Declaração de Jomtien aponta para a necessidade em se aumentar a eficácia da educação básica. Para isso, o art. 3º. propõe universalizar o acesso à educação e promover a equidade. A ênfase é quanto à qualidade da educação básica oferecida, bem como a sua oferta prioritária aos grupos dos excluídos, com objetivo de garantir equidade (WCEFA, 1990, p. 6). Evidencia-se na Declaração, a idéia de que para concentrar a atenção na aprendizagem, a educação básica deveria estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, medidos por meio de sistemas de avaliação de desempenho (WCEFA, 1990, p. 7).

O conceito de educação básica, presente na Declaração de Jomtien, é de uma educação que começa com o nascimento, tornando-se importante os programas de educação infantil e educação de jovens e de adultos. Nesse sentido, esclarece que outras necessidades podem ser atendidas, além da alfabetização, assim diz:

As necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos são diversas, e devem ser atendidas mediante uma variedade de sistemas. Os programas de alfabetização são indispensáveis, dado que saber ler e escrever constitui-se uma capacidade necessária em si mesma, sendo ainda o fundamento de outras habilidades vitais. A alfabetização na língua materna fortalece a identidade e a herança cultural. Outras necessidades podem ser satisfeitas mediante a capacitação técnica, a aprendizagem de ofícios e os programas de educação formal e não formal em matérias como saúde, nutrição, população, técnicas agrícolas, meio-ambiente, ciência, tecnologia, vida familiar - incluindo-se aí a questão da natalidade - e outros problemas sociais (WCEFA, 1990, p. 8).

Há orientação, na Declaração de Jomtien, que para concretização dos programas de educação básica, torna-se necessário o fortalecimento de alianças, e o desenvolvimento de uma política de apoio dos setores social, cultural e econômico (WCEFA, 1990, p. 10). As autoridades responsáveis pela educação no âmbito nacional, estadual e municipal têm como obrigação prioritária proporcionar educação básica para todos. Porém, segundo a Declaração de Jomtien, não se pode esperar que eles supram sozinhos, a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a essa tarefa. Novas parcerias serão necessárias em todos os níveis (WCEFA, 1990, p. 9). A Declaração (WCEFA, 1990, p. 18) esclarece, assim, quem seriam os parceiros ou colaboradores do Estado nessa área e como podem atuar:

Isso implica que uma ampla gama de colaboradores - famílias, professores, comunidades, empresas privadas (inclusive as da área de informação e comunicação), organizações governamentais e não-governamentais, instituições, etc. - participe ativamente na planificação, gestão e avaliação das inúmeras formas assumidas pela educação básica.

A focalização das ações aparece na premissa de que as parcerias devem atuar em programas que objetivem a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de grupos desassistidos,

jovens fora da escola e adultos com pouco ou nenhum acesso à educação básica. A Declaração orienta que todos os parceiros deverão concentrar seus financiamentos para a educação básica em categorias e grupos específicos como, por exemplo: mulheres, camponeses pobres, portadores de deficiências, contribuindo assim para alcançar a equidade (WCEFA, 1990, p. 35).

Embora não seja um evento específico para EJA, podemos perceber que seus encaminhamentos foram aceitos e orientaram a elaboração das políticas públicas para essa modalidade da educação. Devemos considerar também que a EJA é parte integrante da chamada Educação Básica e, portanto, pautada pelos mesmos princípios.

Especificamente para os jovens e os adultos, a Declaração aponta que os programas de alfabetização, de conhecimentos básicos e capacitação em habilidades para a vida cotidiana, devem ser avaliados, quanto a sua eficácia, em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, no emprego e na produtividade. O que significa dizer que a educação pode melhorar as condições de vida da população por meio da mudança de atitudes (WCEFA, 1990, p. 17).

Por último, destacamos a orientação, constante na Declaração de Jomtien, de que para que as necessidades básicas de aprendizagem, para todos, sejam satisfeitas, mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Sendo assim, todos os membros da sociedade teriam uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país.

4.4.2 O Relatório Jacques Delors

O Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI: Educação um tesouro a descobrir¹³⁸ (1996), conhecido como Relatório Jacques Delors, possui forte influência sobre as políticas educacionais públicas em âmbito mundial.

Em novembro de 1991, foi convocada uma comissão internacional com objetivo de refletir sobre o educar e o aprender para o século XXI. A presidência dessa comissão, composta por 14 membros de várias regiões do mundo, ficou com o francês Jacques Delors. Contando com apoio financeiro e vasto material de consulta e pesquisa da Unesco, a comissão elaborou um documento final entendido como um programa de renovação e ação destinado aos responsáveis por tomar decisões relativas à educação em diversos países.

De acordo com o Relatório Delors, nesse contexto de globalização, a educação poderia ajudar a transformar a interdependência entre os países em solidariedade, preparando cada indivíduo para compreender a si mesmo e ao outro, por meio de um melhor conhecimento do mundo. A globalização aproxima povos e nações e a educação pode contribuir para tornar o indivíduo mais consciente de suas raízes, a fim de dispor de referenciais que lhe permitam situar-se no mundo, além de ensinar-lhes o respeito pelas outras culturas (DELORS, 1999, p. 47- 48).

¹³⁸ O Relatório, concluído em 1996, constitui-se de três partes: a primeira, denominada “Horizontes” apresenta o cenário mundial sobre a qual se assenta a educação atualmente. O texto faz referência aos problemas que a humanidade enfrenta em relação ao crescimento populacional. Aponta a globalização e as novas tecnologias de comunicação e informação como sendo responsáveis pelo encurtamento das distâncias, mas, ao mesmo tempo, apresentando uma contrapartida negativa, que se manifesta por meio de seu domínio, por parte das grandes potências. Nesse trabalho usaremos a denominação de “Relatório Delors”.

Além disso, consta no Relatório Delors que a educação pode contribuir para a luta contra a exclusão, pois com a aceitação das diferenças entre as pessoas, pode-se alcançar uma coesão social. Completa, que uma das formas de se acabar com a exclusão é permitir o ingresso e o regresso de todos para a escola. Também, a educação deve dar a cada um, ao longo de toda a vida, a capacidade de participar ativamente de um projeto de sociedade, mostrando-lhe os seus direitos e deveres e desenvolvendo as suas competências sociais (DELORS, 1999, p. 61).

As sociedades da informação, que estão surgindo no mundo todo, são “um dos fenômenos mais promissores do final do século XX”, segundo o Relatório Delors. Cabe aos sistemas educativos responder aos desafios que se impõem com as transformações na tecnologia, por meio de um “enriquecimento contínuo dos saberes e do exercício de uma cidadania adaptada às exigências do nosso tempo” (DELORS, 1999, p. 68).

Quanto ao mundo do trabalho, o Relatório reconhece o aumento do desemprego, da economia informal e diz que a educação “não serve, apenas, para fornecer pessoas qualificadas ao mundo da economia: não se destina ao ser humano enquanto agente econômico, mas enquanto fim último do desenvolvimento”. A educação permanente, idéia essencial de nossos dias, “deve ir além de uma simples adaptação ao emprego, na concepção, mais ampliada, de uma educação ao longo da vida” (DELORS, 1999, p. 85).

A segunda parte do Relatório, denominada “Princípios”, estabelece os quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser.

O aprender a conhecer torna-se essencial na sociedade do conhecimento com a velocidade de informações disponíveis. As pessoas não podem mais achar que aprendem alguma coisa hoje

e esse conhecimento os acompanhará pelo resto da vida, torna-se importante, hoje, aprender a aprender, mais do que se especializar em determinado assunto (DELORS, 1999, p. 90).

O aprender a fazer está mais estreitamente ligado à questão profissional, sem, contudo, ter o significado de preparar alguém para uma tarefa material bem determinada. Para o Relatório, aprender a fazer, significa abandonar o conceito de qualificação pelo conceito de competência. Esse último leva em consideração as modificações do mercado de trabalho, no qual o trabalho está cada vez mais desmaterializado e a economia informal assume papel preponderante. Nesse sentido, aprender a fazer “trata-se mais de uma qualificação social do que de uma qualificação profissional” (DELORS, 1999, p.96).

Aprender a viver juntos apresenta-se hoje como um grande desafio à humanidade. Para isso, a escola deve ensinar a não violência, deve estimular a descoberta da diversidade, “tomar consciência da semelhança e a interdependência entre todos os seres humanos do planeta”. (DELORS, 1999, p. 97).

O aprender a ser implica em uma educação que contribua para o desenvolvimento da pessoa: inteligência, sensibilidade, sentido estético, responsabilidade pessoal, espiritualidade. Aprender a ser torna-se condição fundamental para melhor desenvolver a personalidade e estar a altura de agir com maior capacidade de autonomia, de discernimento e de responsabilidade pessoal.

Ainda na segunda parte do Relatório Delors, explicita-se que a educação deve ser um processo para toda a vida, já que a tradicional divisão da existência em períodos distintos, como o tempo da infância e da juventude consagrado à educação escolar, o tempo da

atividade profissional adulta, o tempo da aposentadoria, não corresponde mais à realidade da vida contemporânea e as necessidades do futuro. Aprender por toda a vida, “é a chave que abre as portas do século XXI e, bem além de uma adaptação necessária às exigências do mundo do trabalho, é condição para o domínio mais perfeito dos ritmos e dos tempos da pessoa humana” (DELORS, 1999, p. 103-104).

A necessidade da educação ao longo da vida justifica-se, pois, com o progresso científico e tecnológico e a transformação dos processos de produção, esses últimos, exigência de uma maior competitividade entre as empresas, no qual os saberes e as competências, adquiridos, tornam-se rapidamente obsoletos, exigindo uma formação profissional permanente. Por isso, argumenta sobre a importância da educação, da seguinte forma:

Esta dá a resposta, em larga medida, a uma exigência de ordem econômica e faz com que a empresa se dote das competências necessárias para manter o nível de emprego e reforçar a sua competitividade. Fornece, por outro lado, às pessoas, ocasião de atualizarem os seus conhecimentos e possibilidades de promoção (DELORS, 1999, p. 104-105).

Complementando o conceito do aprender para toda a vida, o Relatório Delors (1999, p. 107) destaca que a educação básica se bem sucedida suscita o desejo de continuar aprendendo e impõe como desafio oferecer igualdade de oportunidades a todos, acabando com o analfabetismo existente em todo o mundo. Todavia, promover a educação ao longo da vida requer repensar os espaços nos quais essa educação acontece. A escola por si só não pode prover todas as necessidades educativas da vida humana. Flexibilizar os sistemas de ensino¹³⁹ é tarefa imperiosa para garantir uma educação que prepare competências para o futuro. A

¹³⁹ Flexibilizar os sistemas de ensino, para a EJA, significou a possibilidade de transferir para a iniciativa privada e a sociedade civil as ações que deveriam ser desenvolvidas pelos sistemas formais de ensino. Abriu-se espaço para realização de projetos educativos em parceria com os poderes públicos que oferecem cursos de alfabetização sem garantir a continuidade dos estudos.

educação, nesse sentido, pode se efetivar de várias formas, dentre as quais o Relatório Delors (1999, p. 108) destaca:

Formação básica num quadro educativo não-formal, inscrição a tempo parcial em estabelecimentos universitários, cursos de línguas, formação profissional e reciclagem, formação no seio de diferentes associações ou sindicatos, sistemas de aprendizagem aberta e de formação à distância.

Consta no Relatório que as mudanças nos processos de produção, com a possibilidade de acabar com o pleno emprego e a flexibilização que fez surgir uma multiplicidade de estatutos e de relações de trabalho, como o emprego em tempo parcial, com duração limitada ou precária, com duração indeterminada e ainda o desenvolvimento do auto-emprego, trouxeram consigo o aumento do “tempo livre” e a necessidade de aumentar o tempo consagrado à educação, seja a educação inicial ou a educação dos adultos (DELORS, 1999, 110).

Na terceira e última parte do Relatório Delors estão expostas as orientações para todos os níveis e modalidades de ensino. A educação básica é colocada como a educação inicial, abrindo as possibilidades de escolhas futuras e caminho para continuar aprendendo.

Considerando o art. 1º da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, que diz que “cada pessoa - criança, jovem ou adulto - deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem e continuar aprendendo”, o Relatório Delors (1996, p. 126) aponta como ações necessárias a melhoria nas condições de acesso à escola, para crianças, jovens e adultos com atenção particular à qualidade do ensino oferecido.

A EJA aparece nessa terceira parte do Relatório Delors, em um item específico, no qual se enfatiza uma educação de adultos voltada para a alfabetização e o trabalho artesanal e agrícola ou outras atividades econômicas. Explicita que os cursos de educação de adultos constituem-se em espaço propício de trabalho com temas sobre saúde, meio-ambiente, estudos de população e valores éticos e morais. Por último, ressalta a necessidade de levar a essa população o acesso à tecnologia moderna (DELORS, 1999, p. 130). Deixa claro que a educação dos adultos tem como finalidade a inserção do adulto no mundo de trabalho, todavia, com funções que não exigem maior grau de qualificação. Também destaca a necessidade da participação da sociedade civil na concretização de ações para a educação básica de jovens e de adultos.

O Relatório Delors, com sua orientação para uma EJA voltada para a alfabetização e a preparação de uma mão-de-obra pouco qualificada, serviu de justificativa para a concretização de ações públicas nesse campo educativo em que a principal função ainda é a suplência. Ao final dos anos 1990 tendo como base as orientações contidas nesse documento e, em outros produzidos nos anos 1990, como a Declaração de Jomtiem, iniciou-se um processo de redefinição da forma como deveria se configurar a EJA no Brasil. Essa redefinição apontou para um atendimento a população jovem e adulta no qual a certificação nas etapas fundamental e média tornou-se o principal objetivo dos programas desenvolvidos nessa área, como se os problemas do indivíduo e da sociedade fossem se resolver com a mera certificação. Evidencia-se que o apelo a uma educação ao longo da vida e o aprender a aprender restringem-se ao âmbito privado, estando sob responsabilidade do indivíduo a busca de uma educação permanente, para o qual a EJA constitui-se como ponto de partida. Idéia que desconsidera os problemas vividos pela maior parte da população da América Latina no qual a luta pela sobrevivência afasta a população jovem e adulta dos processos escolares.

4.4.3 A V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (V Confitea)

Sob coordenação da Unesco, com a cooperação de agências internacionais do sistema das Nações Unidas e contando com a participação de organizações governamentais e não governamentais, realizou-se, de 14 a 18 de julho de 1997, a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (V Confitea) em Hamburgo, na Alemanha, tendo como objetivo manifestar a importância da aprendizagem de adultos e conhecer os objetivos mundiais em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida.

Para a V Confitea foi prevista a realização de conferências regionais com objetivo de identificar os avanços, os problemas, as necessidades existentes e os obstáculos à concretização de políticas públicas de qualidade à população jovem e adulta.

O Brasil foi sede da Conferência Regional preparatória acontecida em Brasília em janeiro de 1997, fato que, segundo Soares (2002, p.19), impulsionou a rearticulação dos responsáveis pelo ensino supletivo nas secretarias municipais e estaduais, dos pesquisadores e de outros segmentos da sociedade envolvidos nessa área. Encontros regionais foram agendados para quatro capitais do país¹⁴⁰, antes da Conferência em Brasília. Destacamos, dos encontros regionais, o Seminário de Educação de Jovens e Adultos, ocorrido em setembro de 1996 em Natal, Rio Grande do Norte, quando foi lançado oficialmente o programa Alfabetização Solidária pela Primeira Dama D. Ruth Cardoso¹⁴¹.

¹⁴⁰ Salvador, Curitiba, Campo Grande foram sede dos encontros regionais. Natal foi sede do Seminário Nacional de Educação de jovens e Adultos.

¹⁴¹ “A abertura solene do Seminário Nacional contou com a presença de numerosas autoridades, dentre as quais o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária Ruth Cardoso e o Governador do Rio Grande do Norte. Para surpresa dos delegados e membros do CNEJA, a cerimônia foi dedicada ao lançamento público do Programa Alfabetização Solidária, do qual não tinham conhecimento prévio

A Realização do V Confitea em Hamburgo teve segundo Di Pierro (2000, p.139), pela primeira vez na história das Conferências de Educação de Adultos, a participação de organizações da sociedade civil, inclusive influenciando decisões finais, evidenciando a nova configuração da EJA para os próximos anos: a parceria entre governo e sociedade civil. Como documentos finais da Conferência foram produzidos a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro da Educação de Adultos.

A Declaração de Hamburgo afirma que a educação de adultos, mais do que um direito é a “chave para o século XXI”, configurando-se como instrumento necessário à “plena participação na sociedade” (BRASIL, 1998, p. 89). Aponta como meta principal da EJA a construção de uma “sociedade educativa” com o desenvolvimento da autonomia e o sentido de responsabilidade, “fortalecendo a capacidade de lidar com as transformações que ocorrem na economia, na cultura e na sociedade como um todo” (BRASIL, 1998, p. 90). Deve ao mesmo tempo, promover a coexistência tolerante e a participação consciente e criativa dos indivíduos e comunidades (DI PIERRO, 2000, p. 139).

Consoante com a Declaração de Jomtien, a Declaração de Hamburgo amplia o conceito de educação incluindo a educação não-formal e a alfabetização é considerada como direito básico, sem a qual não há participação cidadã. O Estado continua tendo papel importante na efetivação do direito à educação, todavia, esse deixa de ser um prestador de serviços nessa área para assessorar, financiar, supervisionar e avaliar, além de propiciar formas de participação do setor privado no oferecimento dessa modalidade de ensino (BRASIL, 1998, p. 91).

senão pela imprensa, malgrado compusessem um colegiado que deveria assessorar a formulação da política nacional de educação de adultos” (DI PIERRO, 2000, p. 134).

A Declaração de Hamburgo evidencia o papel importante da educação tanto de crianças quanto dos adultos, respeitando a especificidade de cada um no que se refere ao conteúdo, para a concretização de uma visão renovada da educação “onde o aprendizado acontece durante a vida inteira”. Torna-se, essa educação para toda a vida, de fundamental importância para a “criação de uma sociedade tolerante e instruída”, para o “desenvolvimento socioeconômico, para a erradicação do analfabetismo, para a diminuição da pobreza e para a preservação do meio ambiente” (BRASIL, 1998, p. 90).

A educação dos adultos, em longo prazo, dentro do objetivo de formação para a vida toda, desenvolve a autonomia e o senso de responsabilidade dos indivíduos e das comunidades, permite uma capacidade de lidar com as transformações que ocorrem na vida econômica, social, cultural, além de permitir a “coexistência, a tolerância e a participação criativa e crítica dos cidadãos em suas comunidades”, com isso os indivíduos podem controlar seus destinos e enfrentar os desafios que se apresentam (BRASIL, 1998, p. 90).

Segundo a Declaração de Hamburgo durante a década de 1990, a educação dos adultos sofreu profundas alterações no que se refere a sua abrangência e escala e, nesse período, em decorrência de “sociedades do conhecimento que estão surgindo em todo o mundo”, a educação continuada e dos adultos tornou-se um imperativo, “tanto nas comunidades como nos locais de trabalho”. A sociedade do conhecimento trouxe novas demandas de conhecimentos e habilidades que devem estar em constante atualização. O Estado assume um papel central nesse processo como veículo principal para assegurar o direito a todos à educação, principalmente os “grupos menos privilegiados da sociedade”. Todavia, a principal ação do Estado deve ser o financiamento, o monitoramento e a avaliação das ações

impetradas pela sociedade civil em regime de parceria. A Declaração de Hamburgo (BRASIL, 1998, p. 91) caracteriza a importância da participação da sociedade no processo educativo dos jovens e dos adultos argumentando que “os desafios do século XXI não podem ser enfrentados por governos, organizações e instituições isoladamente; a energia, a imaginação e a criatividade das pessoas, bem como sua vigorosa participação em todos os aspectos da vida são igualmente necessárias”.

A alfabetização de adultos, conforme a Declaração de Hamburgo, torna-se um direito humano fundamental em um mundo em constante transformação. Ela é um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. O desafio que se apresenta aos países é oferecer esse direito àqueles que não têm oportunidade de aprender ou a ele não têm acesso. E assim, apresenta a importância do reconhecimento desse direito:

O reconhecimento do ‘Direito à Educação’ e do ‘Direito a Aprender por Toda a Vida’ é, mais do que nunca, uma necessidade: é o direito de ler e de escrever; de questionar e de analisar; ter acesso a recursos e de desenvolver e praticar habilidades e competências individuais e coletivas (BRASIL, 1998, p. 91).

A Declaração de Hamburgo também enfatiza a necessidade de se dirigir atenção especial à educação das mulheres, respeitando a cultura própria de cada sociedade, mas eliminando preconceitos e estereótipos, que limitam o seu acesso à educação e que restringem, a elas, os seus benefícios (BRASIL, 1998, p. 93).

Outra questão apresentada é a relação entre educação de adultos e promoção de saúde. Assim, enfatiza que a educação continuada também pode contribuir de maneira significativa, “para a promoção da saúde e para a prevenção de doenças. A educação dos adultos democratiza a

oportunidade de acesso à saúde” (BRASIL, 1998, p. 94). O mesmo raciocínio se aplica quanto ao desenvolvimento de ações na área ambiental, para o qual a educação dos adultos pode desempenhar papel fundamental quanto à mobilização das comunidades e de seus líderes.

Quanto às transformações na economia trazidas pela globalização, as mudanças nos padrões de produção, o desemprego crescente e a dificuldade de levar uma vida estável, a Declaração de Hamburgo aponta que são necessárias ações políticas trabalhistas mais efetivas e também investimentos em educação. Esse último permite que “homens e mulheres desenvolvam suas habilidades e possam participar do mercado de trabalho e da geração de renda”. Nesse processo de transformações, o desenvolvimento de novas tecnologias nas áreas de informação e comunicação tem trazido consigo a possibilidade de novos tipos de exclusão social para aqueles (indivíduos ou empresas) que não consigam a elas se adaptar. Assim, “uma das funções da educação de adultos, no futuro, deve ser a de limitar esses riscos de exclusão, de modo que a dimensão humana das sociedades da informação se torne preponderante” (BRASIL, 1998, p. 95).

A Declaração de Hamburgo também faz referência aos idosos e orienta para que esses tenham as mesmas oportunidades de aprender que os mais jovens, tendo suas habilidades reconhecidas, respeitadas e utilizadas. Quanto às pessoas portadoras de necessidades especiais, que se promova a sua integração e participação na educação como direito de todos (BRASIL, 1998, p. 95).

A Agenda para o Futuro adotada na Conferência de Hamburgo visa à consecução dos objetivos até aqui expostos e define de modo detalhado, os novos compromissos em favor do

desenvolvimento da educação de adultos preconizados pela Declaração de Hamburgo. Para promover o acompanhamento da concretização dos compromissos assumidos na Conferência de Hamburgo, em âmbito internacional, a Unesco foi escolhida para exercer papel de destaque quanto à interação com outras agências, redes e organizações. O Instituto da Unesco para a Educação (IUE), em Hamburgo, deveria ser reforçado, a fim de tornar-se um centro de referência internacional em matéria de educação permanente e de adultos.

No Brasil, várias foram as tentativas de dar prosseguimento às discussões iniciadas na V Confitea, resultando na criação de fóruns estaduais e Encontros Anuais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAs). Esses últimos são considerados por Soares (2002, p. 9) como “espaço de pluralidade e de vitalidade do que acontece na Educação de Jovens e Adultos”. Depois de reiniciado o processo de discussão em 1998, no sentido de cumprir os compromissos assumidos na Confitea, o governo brasileiro, até o primeiro semestre daquele ano, não havia dado sinais de interesse em mobilizar esforços nessa direção (DI PIERRO, 2000, p. 142).

Como estratégia, então, os representantes da Unesco, Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL), articularam-se à União Nacional dos Dirigentes Municipais e Educação (UNDIME) e ao Conselho Nacional de Secretarias de Educação (CONSED) buscando atrair o Ministério da Educação e do Trabalho para promoção de um Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos. Do referido, encontro ocorrido em Curitiba em outubro de 1998, destaca-se a moção de repúdio, aprovada em plenária final, ao veto presidencial à Lei 9.424, que exclui dos cálculos do Fundef as matrículas dos alunos da EJA.

Em setembro de 1999, novo encontro sobre EJA foi realizado, desta vez na cidade do Rio de Janeiro, por meio do convênio entre Unesco e a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (SEFOR/MTB). O MEC, no entanto, “restringiu-se a apoiar a participação de municípios, conferindo prioridade àqueles envolvidos nos programas do Comunidade Solidária” (DI PIERRO, 2000, p. 144) evidenciando a prática de focalização e a falta de uma política nacional para a EJA.

O ano de 2003 marcou o início da Década de Alfabetização da Organização das Nações Unidas (ONU) e foi apresentado como o ano da Confitea+6, ou seja, seis anos após a assinatura da Declaração da Hamburgo, na qual deveria se fazer uma avaliação dos compromissos assumidos em 1997.

Na 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos ficou acertado que o monitoramento dos signatários da Conferência, quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos, estaria a cargo da Unesco, sob a coordenação do Instituto de Educação de Hamburgo. Paralelo ao monitoramento da Unesco, o Conselho Internacional de Educação de Pessoas Adultas (ICAE), uma organização não-governamental, também acompanharia a realização dos compromissos assumidos em Hamburgo. Di Pierro (2003, p. 6) expõe que o trabalho da ICAE, contou com a participação de 16 países. No Brasil, o processo de acompanhamento dos compromissos assumidos em Hamburgo, foi coordenado pela Ação Educativa¹⁴², que elaborou um relatório sobre a EJA seis anos após a Confitea. Esse relatório foi publicado com o título “Agenda para o futuro, seis anos depois” e, segundo a autora, constituiu-se em uma preparação para a 6ª Confitea a realizar-se em 2009.

¹⁴² Fundada há 10 anos, a Ação Educativa é uma ONG com atuação reconhecida nas áreas de educação e juventude. Sua linha de trabalho está voltada à formação de educadores e jovens, animação cultural, pesquisa, informação, assessoria a políticas públicas, participação em redes e outras articulações interinstitucionais. A Ação Educativa trabalha, também, na elaboração de material didático e na área de pesquisa que resulta na proposição de projetos, além de discussões das políticas públicas voltadas à educação.

O quadro que se segue sintetiza a avaliação feita pela Ação Educativa, com apoio da ICAE e da Oficina Regional de Educação para a América Latina e Caribe da Unesco sobre a EJA no Brasil seis anos após a Conferência de Hamburgo. Di Pierro (2003), na avaliação feita sobre os compromissos assumidos pelo Brasil por ocasião da V Confitea, conclui que o Brasil ainda está longe de garantir a propalada educação para todos, principalmente no que se refere a educação dos jovens e dos adultos. Mesmo considerando os índices de analfabetismo que tiveram uma redução ao longo dos anos 1990, a EJA não deixou de ser um mecanismo de correção de fluxo do sistema escolar, cumprindo a função supletiva que sempre marcou as ações nesse campo educativo. A supletividade das ações de EJA no Brasil, ainda segundo a avaliação da autora, tem sido mantida pelas precárias condições de financiamento destinadas a essa modalidade da educação básica.

Compromissos assumidos	A EJA na década de 1990
Melhoria das condições e da qualidade da educação dos adultos	Na década de 1990 observou-se um aumento das matrículas na educação básica e a redução dos índices de analfabetismo. Todavia, apesar disso, o Brasil está longe de atingir as metas propostas pela Confitea, na Agenda para o Futuro.
Garantir o direito universal à alfabetização e à educação básica	A redução dos índices de analfabetismo de 14,7%, em 1996 para 12,4%, em 2001 não se deve a implementação de políticas públicas educacionais contínuas e adequadas para a população jovem e adulta, e sim ao esforço de universalização do ensino fundamental para crianças e adolescentes, acompanhado por programas de correção de fluxo escolar e aceleração de estudos para alunos com defasagem idade/série. O atendimento aos jovens e adultos, no Brasil, representa apenas 4% da demanda potencial para essa modalidade de educação.
Melhorar o financiamento da educação de adultos	Evidencia-se na década de 1990 uma redução nos gastos com a EJA, representando 1% da despesa total das três esferas do governo com educação e cultura. Entre 1994 e 1998 a EJA recebeu menos de 0,5% do gasto federal total com educação e cultura. Em 2000 e 2001 houve uma melhora de 578%, nos gastos da União com a EJA, creditados ao Programa Recomeço.
Melhorar as condições de trabalho e as perspectivas profissionais dos educadores de adultos.	A formação de carreira específica para educadores de EJA não tem se efetivado pela ausência de políticas de educação de jovens e adultos nas redes públicas de ensino básico. Muitos docentes que atuam com os jovens e adultos são, em geral, os mesmos do ensino regular, que procuram adaptar a metodologia utilizada com crianças e adolescentes aos alunos adultos. Muitos

	docentes de EJA atuam em turmas noturnas de educação de jovens e adultos como atividade complementar à jornada de trabalho com crianças e adolescentes no período diurno. A alta rotatividade de docentes e a falta de equipes especialmente dedicadas à educação de jovens e adultos prejudicam a formação de um corpo técnico especializado.
--	--

As agências internacionais e os eventos por ela patrocinados em âmbito nacional ou internacional tornam-se importantes no processo de formação do consenso e o estabelecimento da cooperação entre os atores envolvidos no processo de reformas e a implementação de mudanças. Assim, a idéia de focalização, descentralização e parceria presentes na legislação e na prática educacional dos anos 1990, como explicitado nesse capítulo, são recomendações dos principais documentos produzidos sob orientação das agências internacionais, no período citado, como a solução para os problemas educacionais do país.

Ao tornar-se claro para nós o fato de a educação ocupar posição de destaque na agenda das agências como Banco Mundial, Cepal, Unesco a partir dos anos 1990, evidenciou-se que a educação tem sido usada para resolver as contradições que o capital não tem condições de superar, transferindo para o indivíduo a busca por sua capacidade de manter-se empregado exatamente em uma época em que o capital necessita de cada vez menos mão-de-obra.

5 A EJA REPARADORA, EQUALIZADORA E QUALIFICADORA

O objetivo desse capítulo é refletir sobre a funcionalidade da educação de jovens e adultos, com foco nas funções de reparação, equalização e qualificação atribuídas a essa modalidade da educação básica pela Resolução CNE/CEB 1/2000, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, e no Parecer CNE/CEB 11/2000.

A seguir, cada uma das três funções da EJA recebe destaque em separado. Em cada uma das partes do capítulo são discutidos os argumentos apresentados no citado Parecer para fundamentar e justificar as funções reparadora, equalizadora e qualificadora, buscando-se evidenciar sua estreita vinculação com as transformações econômicas do fim do século XX e início do século XXI. Parte-se do pressuposto de que a discussão sobre a funcionalidade atribuída à EJA não ocorre em espaço social vazio, pois se deve levar em consideração as condições históricas específicas em que ela foi constituída e instituída.

5.1 A FUNÇÃO REPARADORA

A primeira função da EJA, a reparadora, é justificada, no Parecer CNE/CEB 11/2000, pelo alto número de analfabetos existente no Brasil. Considera o documento em questão que a focalização das políticas públicas no ensino fundamental teve como resultado a ampliação do número de crianças na escola. Aponta que, nos últimos anos, foram grandes os avanços quanto

à universalização do Ensino Fundamental, em obediência ao princípio da obrigatoriedade escolar. Argumenta, contudo, que condições sociais adversas e as seqüelas de um passado ainda mais perverso, associadas a inadequados fatores administrativos e de planejamento e dimensões qualitativas internas à escolarização têm condicionado o insucesso de muitos alunos (BRASIL, 2000, p. 30). O Parecer reconhece os avanços das políticas públicas em garantir a universalização da Educação, e, ao mesmo tempo, considera que condições histórico-sociais comprometem o empenho dos poderes públicos em assegurar uma educação básica para todos.

Em decorrência dos condicionantes do insucesso escolar de muitas crianças tem-se que: 1) a média nacional de permanência na escola, no Brasil, fica entre quatro e seis anos, quando deveria ser de oito; 2) o tempo médio de conclusão do ensino fundamental se converte em onze anos, quando os alunos já deveriam estar cursando o ensino médio. Após diagnosticar essa distorção idade/série, o Parecer enfatiza a problemática da repetência, da reprovação e da evasão, e conclui que “o quadro sócio educacional seletivo continua a reproduzir excluídos do ensino fundamental e médio, mantendo adolescentes, jovens e adultos sem escolaridade obrigatória completa” (BRASIL, 2000, p. 30).

Para amenizar os efeitos da exclusão educacional, no Parecer são apontadas algumas ações que propiciariam atendimento mais aberto a adolescentes e jovens: as classes de aceleração e os programas de renda negativa como o Bolsa-Escola¹⁶⁷. As primeiras objetivariam a correção da

¹⁶⁷ A Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, criou o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação denominado de "Bolsa Escola". A população a ser atendida foi definida segundo dois parâmetros e um requisito: faixa etária, renda e frequência à escola. Assim, todas as famílias com renda *per capita* mensal inferior a R\$ 90,00, cujas crianças de 6 a 15 anos estivessem frequentando o Ensino Fundamental regular, poderiam ser beneficiadas pelo Bolsa Escola Federal. Uma vez beneficiária, a família passava a receber R\$ 15,00 mensais por aluno, com limite em R\$ 45,00, ou três crianças por família. O dinheiro era pago diretamente à população por meio de cartões magnéticos, nas agências da Caixa Econômica Federal, postos de atendimento do Caixa ou lotéricas. A cada três meses, a frequência das crianças bolsistas era analisada e o pagamento do benefício a seus pais ou responsáveis poderia ser suspenso quando houvesse mais de 15% de faltas em um dos meses do período apurado. A lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, criou o Programa Bolsa Família unificando os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa

distorção idade/série escolar e os programas permitiriam a permanência da criança na escola, com a diminuição do trabalho infantil. A distinção entre as classes de aceleração e a EJA é esclarecida nos seguintes termos:

As primeiras são um meio didático-pedagógico e pretendem, com metodologia própria, dentro do ensino de 7 a 14 anos, sincronizar o ingresso de estudantes com distorção idade/ano escolar [...] já a EJA é uma categoria organizacional constante da estrutura da educação nacional, com finalidades e funções específicas (BRASIL, 2000, p. 31).

Mesmo considerando os esforços de correção idade/série escolar e os incentivos à permanência das crianças na escola, as estatísticas educacionais no Brasil apontam um grande número de analfabetos, um total de 14,7% (ver tabela 1), para a população de 15 anos de idade ou mais. Para esses, o Parecer aponta a EJA como uma forma de acabar com o analfabetismo, considerado uma dívida social, pois a população analfabeta constitui-se de pessoas que não tiveram acesso nem domínio da leitura e da escrita como bem social, sendo a mão-de-obra empregada na constituição de riquezas do nosso país. Ser analfabeto – argumenta – significa a “perda de um instrumento imprescindível para uma presença significativa na convivência social contemporânea” (BRASIL, 2000, p. 32).

Ressalta o Parecer que a ausência de escolarização não pode justificar uma visão preconceituosa do analfabeto ou iletrado, já que na sociedade atual, ser analfabeto não significa estar totalmente de fora das práticas sociais de leitura e escrita. Usa como argumento a citação de Soares, que diz:

Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação (Bolsa Escola), do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde (Bolsa Alimentação), instituído pela Medida Provisória n.º 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto n.º 3.877, de 24 de julho de 2001. (<http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 12 fev. 2005)

[...] um adulto pode ser analfabeto, porque marginalizado social e economicamente, mas, se vive em um meio em que a leitura e a escrita têm presença forte, se interessa em ouvir a leitura de jornais feita por um alfabetizado, se recebe cartas que outros lêem para ele, se dita cartas para que um alfabetizado as escreva..., se pede a alguém que lhe leia avisos ou indicações afixados em algum lugar, esse analfabeto é, de certa forma, letrado, porque faz uso da escrita, envolve-se em práticas sociais de leitura e de escrita (SOARES, 1998, p. 24, apud. BRASIL, 2000, p. 33).

Mesmo considerando a participação do iletrado na sociedade letrada, o Parecer argumenta que é uma problemática a ser enfrentada o fato de o analfabeto não estar em iguais condições no interior de uma sociedade “predominantemente grafocêntrica”, na qual a escrita é privilegiada. Sendo assim, o não-acesso a degraus mais elevados de letramento torna-se danoso para a conquista de uma cidadania plena (BRASIL, 2000, p. 33).

Nesse ponto, o Parecer reconhece que as raízes do analfabetismo no Brasil são de ordem “histórico-social”, e aponta que a elite dirigente do país sempre atribuiu um papel subalterno à “educação escolar de negros escravizados, índios reduzidos, caboclos migrantes e trabalhadores braçais” (BRASIL, 2000, p.33). Hoje os descendentes desses grupos sofrem as conseqüências dessa realidade histórica. Cumpre, então, à EJA “fazer a reparação dessa realidade”, recuperando, para todos, o princípio da igualdade. A idéia é que a EJA garantiria “uma reparação corretiva, ainda que tardia, de estruturas arcaicas, possibilitando aos indivíduos novas inserções no mundo do trabalho, na vida social, nos espaços da estética e na abertura dos canais de participação” (BRASIL, 2000, p. 38).

Com os argumentos até aqui expostos, o Parecer apresenta a primeira função da EJA: a reparadora. Essa funcionalidade, além da entrada no circuito dos direitos civis, pela restauração do direito a uma escola de qualidade, é o “reconhecimento da igualdade ontológica

de todo e qualquer ser humano” (BRASIL, 2000, p. 34). A justificativa para essa idéia está ancorada na Declaração de Hamburgo (1998, p. 92), na qual consta:

[...] a alfabetização, concebida como o conhecimento básico, necessário a todos, num mundo em transformação, é um direito humano fundamental. Em toda a sociedade, a alfabetização é uma habilidade primordial em si mesma e um dos pilares para o desenvolvimento de outras habilidades. [...] O desafio é oferecer-lhes esse direito [...] A alfabetização tem também o papel de promover a participação em atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, além de ser um requisito básico para a educação continuada durante a vida.

Continuando a argumentação acerca da função reparadora da EJA, o Parecer explicita que, em nossa sociedade, o caráter comum da linguagem esconde quanto o acesso a esse bem é importante. Sendo assim, a ausência da leitura e da escrita pode levar a novas formas de estratificação social, além de ser um instrumento de poder dos que a dominam. Nesse ponto, o Parecer aponta o analfabetismo como uma das causas das diferenças sociais existentes na sociedade burguesa, deixando a entender, também, que o domínio da leitura e escrita pode contribuir para o fim da estratificação social. Diz que o acesso ao conhecimento sempre teve um papel importante na divisão social, processo que se acentua, hoje, com as exigências intelectuais básicas requeridas pela chamada sociedade do conhecimento (BRASIL, 2000, p. 35).

Para reforçar a idéia de que a escola constitui-se em um meio de alterar a posição do indivíduo na sociedade, no Parecer explicita-se que a aquisição da leitura e escrita pode:

1. possibilitar a existência de um espaço democrático de conhecimento e postura tendente a assinalar um projeto de sociedade menos desigual;
2. auxiliar na eliminação das discriminações e, nessa medida, abrir espaço para outras modalidades mais amplas de liberdade ;

3. contribuir para universalização do ensino fundamental e médio, levando ao acesso aos conhecimentos científicos, que permitem a superação de poderes assentados no medo e na ignorância;
4. constituir-se em uma via de reconhecimento de si, da auto-estima e do outro como igual ;
5. abrir caminho para que os cidadãos possam apropriar-se de conhecimentos avançados, contribuindo para a consolidação de pessoas mais solidárias e de países mais autônomos e democráticos;
6. permitir a participação no mercado de trabalho, no qual a exigência sobre o ensino fundamental impõe-se como realidade (BRASIL, 2000, p. 36-37).

A alfabetização, a aquisição da leitura e escrita, portanto, constituir-se-ia em um meio de inclusão social e a reparação de uma dívida histórica para com a classe trabalhadora. Também, o Parecer considera que o Estado tem papel importante na promoção de políticas públicas que atuem no campo das desigualdades sociais. A função reparadora, segundo o documento, se tornaria uma oportunidade para a inclusão dos jovens e dos adultos na escola e uma opção viável para um grupo com especificidades socioculturais para o qual se espera uma efetiva atuação das políticas sociais implementadas pelo Estado (BRASIL, 2000, p.38).

Argumenta-se no Parecer que as várias instituições da sociedade civil também devem ser chamadas à reparação dessa dívida, em regime de colaboração com os poderes públicos. Percebemos a estreita vinculação entre as diretrizes expostas no Parecer e as orientações das agências internacionais, que apontam para a necessidade de participação da sociedade civil na efetivação das políticas sociais¹⁶⁸ e a focalização das ações do Estado na educação básica.

¹⁶⁸ Quanto às políticas sociais assim esclarece Höfling (2001, p. 31): “E políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição

A função reparadora da EJA é apresentada no Parecer (BRASIL, 2000, p. 36) como propiciadora do ingresso no mercado de trabalho. Argumenta-se que a EJA constitui-se em uma oportunidade de atender à atual exigência das competências requeridas pela vida cidadã e do mercado de trabalho. Enfatiza-se que a existência do desemprego, do subemprego, do desemprego estrutural e do trabalho informal, decorrentes de mudanças nos atuais processos de produção, podem produzir uma instabilidade para os indivíduos, sendo muito mais atingidos aqueles que são desprovidos da leitura e da escrita.

A nosso ver, a idéia central da função reparadora atribuída à EJA é a inclusão. Busca-se por meio da EJA a inclusão no sistema educacional daqueles que estão fora da escola. O raciocínio é que, como conseqüência da inclusão escolar, haveria a inclusão na vida cidadã e, com ela, o acesso ao mercado de trabalho. Podemos inferir que, de acordo com o Parecer, torna-se imperioso, para tornar-se cidadão, estar inserido no mundo produtivo. A inserção ou inclusão, nesse caso, depende do acesso aos conhecimentos produzidos pela sociedade do conhecimento.

O documento da Câmara de Educação Básica reconhece que os problemas do analfabetismo e da exclusão social e educacional são de ordem histórico-social, mas transfere para a escola e para o indivíduo a busca pela superação desse estado. Nesse ponto inserimos a questão da individualização do fracasso, desenvolvida por Neto (2001, p. 35). Para esse autor nas condições da atual fase do desenvolvimento capitalista, ou seja, um prolongamento direto da sua fase monopolista, o caráter público com que as questões sociais são tratadas “incorpora o substrato individualista da tradição liberal” [...]; assim, “o destino da pessoa é função do indivíduo como tal”, como conseqüência, “tanto o êxito como o fracasso social são creditados

dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais”.

ao sujeito individual”. O Estado burguês, ao mesmo tempo em que intervém nos problemas sociais, debita a continuidade das seqüelas sociais aos indivíduos por elas afetados, na concepção de políticas sociais (NETTO, 2001, p.36).

Montaño (2003, p. 189) aponta que as políticas sociais estatais são alteradas significativamente sendo aos poucos retiradas da órbita do Estado, em um processo de privatização por meio da sua transferência para o mercado ou a sociedade civil, em decorrência da nova estratégia hegemônica do grande capital (o neoliberalismo), da reestruturação produtiva, da reforma do Estado e da globalização da produção. Como decorrência desse processo de privatização, a própria sociedade e as famílias passam a ser os responsáveis pelas políticas de bem-estar, como educação e saúde.

O que fica para o Estado neoliberal, em termos de políticas sociais, é realizado com ações focalizadas em determinados serviços oferecidos a grupos específicos da sociedade. Sobre esse assunto, Montaño (2003, p. 195) acrescenta:

[...] os ‘serviços estatais para pobres’ são, na verdade, ‘pobres serviços estatais’. Aqueles que tiverem condições de contratá-los na órbita privada terão serviços de boa qualidade; quem não puder fazê-lo e, portanto, tiver que recorrer à prestação de serviços estatais, receberá um tratamento de má qualidade, despersonalizado. E essa precarização e diminuição dos serviços estatais ocorre justamente num contexto de crise em que se desencadeia um aumento real das necessidades, carências e demandas sociais.

Ainda sobre o papel do Estado em relação ao social, Silva Júnior (2002, p. 35) explicita que, no processo de mundialização do capital, o Estado torna-se “muito forte e pouco interventor

no social”, porque o econômico o configura, tornando-o um Estado gestor¹⁶⁹, que se mostra democrático quando, nas questões sociais, transfere para a sociedade civil os direitos sociais e sua concretização. E acrescenta: “a cidadania que deriva daí é uma cidadania produtiva”, ou seja, vinculada ao processo de trabalho e a serviço dos interesses do capital.

Devemos refletir sobre o conceito de inclusão, apontado por nós como o próprio sentido da função reparadora da EJA. Garcia (2004, p. 22) explica que o conceito de inclusão tem sido usado em oposição a exclusão. Evidencia que sua utilização, na última década do século XX, vinculava-se mais às políticas sociais, sobretudo na área educacional, aparecendo como uma novidade capaz de “superar a ordem social estabelecida” (GARCIA, 2004, p.23).

Quem seriam então os incluídos? Os incluídos seriam aqueles que têm acesso aos bens materiais e culturais produzidos pela sociedade e disponíveis no mercado. Assim, os que não têm emprego, não estão inseridos no mundo produtivo seriam os excluídos da sociedade. Percebemos aqui um contra-senso: a inclusão seria dada via escola, enquanto a exclusão completa-se via mercado. Revela-se que a inclusão escolar é a única possível no capitalismo, já que a cidadania capitalista só se completa com a participação no mundo produtivo e no mercado. Trata-se de aspecto que Ramos (2003, p. 22) aponta como paradoxal, pois os processos da educação para a cidadania e para o trabalho se confundem “justamente no momento em que o mercado de trabalho reserva espaço para cada vez menos pessoas”.

¹⁶⁹ O Estado a serviço do capital financeiro tem sua ação na esfera pública restringida, mas continua forte como um estado gestor. Sua atuação na esfera privada, contudo, expande-se por meio de nova regulamentação no qual “impulsiona, segundo a ideologia liberal, um movimento de transferência de responsabilidades de sua alçada para a sociedade civil, ainda que as fiscalize, avalie e financie, conforme as políticas por ele produzidas e influenciadas pelas agências multilaterais. O poder regulador, sob a forma do ‘político’, é agora o poder econômico macrogerido pelo capital financeiro, com graves conseqüências para a cidadania e para a educação” (SILVA JÚNIOR, 2002, p. 33).

Refletir sobre a idéia da exclusão via mercado e inclusão via escola leva-nos a pensar sobre a materialidade na qual estão assentadas atualmente as noções de inclusão e exclusão. Devemos considerar que as mesmas relações nas quais se produz a riqueza, se produz a miséria, sendo, portanto, a miséria e a exclusão “resultado continuado e crescente do desdobramento do modo de produção capitalista” (DEL PINO, 2001, p.69). Marx (1998, p. 19-20) explicou que a condição essencial para a existência e o domínio da classe burguesa é a acumulação de riqueza em mãos de particulares. Enquanto não houver a superação do modo de produção fundamentado na divisão social em classes com interesses antagônicos, na qual a produção é cada vez mais socializada, mas a apropriação da riqueza social é privada, não há como superar a desigualdade social fundamental e reparar a dívida social, apontada no Parecer, a não ser parcialmente, exatamente porque são de ordem histórico-social. Quanto mais se produz a riqueza em um pólo mais a contrapartida é a miséria no outro, quadro agravado com a magnitude dos processos de concentração e centralização do capital na fase do capitalismo mundializado.

Sendo assim, a idéia da chamada inclusão social via escola baseia-se em um reducionismo, não se sustenta empiricamente, pois, a escolarização na atual fase do desenvolvimento capitalista tem sido utilizada para justificar a seletividade no mercado do trabalho (DEL PINO, 2001, p. 81), já que não há lugar para todos. A idéia que o Parecer CEB 11/2000 apresenta é que a inclusão na sociedade, ou seja, no mercado, só pode ser alcançada via investimento pessoal, adquirindo características individuais apreciadas pelo capital, como a capacidade “para enfrentar o emprego, o desemprego, e o auto-emprego...” (PAIVA, 2001, p. 56).

Depreende-se que o discurso atual sobre a inclusão e a exclusão social, expressão da função reparadora da EJA, tem transferido para o indivíduo a responsabilidade por adquirir a capacidade de incluir-se, ou não, nessa sociedade. Isso contribui para encobrir a realidade social que produz a exclusão, além de impedir uma discussão sobre as possibilidades reais de sua superação.

A estreita vinculação entre a EJA e o mundo do trabalho, ao definir as novas competências exigidas pelas transformações da base econômica do mundo contemporâneo, está expressa no Parecer CEB 11/2000 da seguinte maneira:

As novas competências exigidas pelas transformações da base econômica do mundo contemporâneo, o usufruto de direitos próprios da cidadania, a importância de novos critérios de distinção e prestígio, a presença dos meios de comunicação assentados na microeletrônica requerem cada vez mais o acesso a saberes diversificados. A igualdade e a desigualdade continuam a ter relação imediata com o trabalho. Mas seja para o trabalho, seja para a multiformidade de inserções sociopolítico-culturais, aqueles que se virem privados do saber básico, dos conhecimentos aplicados e das atualizações requeridas podem se ver excluídos das antigas e novas oportunidades do mercado de trabalho e vulneráveis a novas formas de desigualdades (BRASIL, 2000, p. 37-38).

Rummert (2000, p. 61) destaca ser hoje idéia comum que o acesso ao mercado – material social e simbólico – torna-se uma questão de mérito pessoal. E acrescenta: “recompõe-se, assim, o mito da permanente vitória do bem sobre o mal, do forte e capaz sobre o medíocre, sobretudo, reforça-se uma leitura maniqueísta e positivista da realidade”. Adverte, também, que nesse processo naturalizam-se a riqueza e a miséria, que expressam a maior ou menor capacidade de cada um obter sucesso. Soma-se isso a idéia de que a cidadania constitui-se em um prêmio para os vencedores, tornando-se ela mesma uma cidadania voltada aos interesses do mercado de trabalho.

Frigotto (2004, p. 7), ao discutir a questão da cidadania e a formação profissional como desafios para o fim do século XX, chama a atenção para o processo que ele denomina “exclusão sem culpa”. Explicita o referido autor que a desigualdade existente na sociedade capitalista não se explica pelas relações sociais de classe, de violência e de exclusão, intrínsecas ao modo de produção capitalista, mas pela “vontade e comportamento individual”. O livre-mercado constitui-se como o “lócus onde vontades livres e supostamente iguais por natureza, oferecem os seus serviços à sociedade ao mesmo tempo satisfazendo suas necessidades”. O mesmo autor alerta para o fato de que a “classe trabalhadora que se constitui na gênese da sociedade capitalista é preliminarmente constituída por excluídos dos meios e instrumentos de produção”. As situações que se apresentam como escolhas igualitárias, na realidade, constituem-se na legitimação da desigualdade, e a conseqüência disso, como nos aponta Frigotto (2004b, p. 7) é que:

É sob este ideário que a sociedade capitalista estatui a cidadania de direitos sociais, econômicos, culturais, lúdicos, educacionais para poucos, e uma cidadania de segunda categoria para as maiorias. Também, sem a necessidade de apelar pela vontade dos deuses, mas justificando pela má escolha individual, legitima processos educativos e formativos dualistas onde à classe que vive da venda da força de trabalho se reserva o ensino técnico-profissional marcado pelo adestramento, treinamento, requalificação, formação de competências, no limite numa perspectiva da **polivalência**, regulada pelas necessidades da produção sob a égide do mercado capitalista. (grifos no original)

Ressaltamos que no tocante aos discursos das agências internacionais ou dos próprios empresários nacionais, a educação é vista como condição essencial de superação dos problemas da sociedade e do indivíduo. Se a exclusão do mercado de trabalho é fruto do despreparo do indivíduo, a solução apresenta-se via retomada dos estudos para jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental e médio em idade considerada apropriada. A educação que se apresenta como reparadora, destinada aos jovens e aos adultos analfabetos ou pouco escolarizados, deve, segundo a ótica empresarial: ser ofertada com caráter especial;

voltada para o atendimento emergencial da demanda reprimida; contar com recursos metodológicos, materiais e financeiros próprios além, também, da participação da sociedade civil em sua concretização. Essas prerrogativas, primeiramente apontadas pelos documentos produzidos pelas agências internacionais, encontram-se materializadas na legislação educacional brasileira produzida no final dos anos 1990.

Em termos de discurso oficial, a EJA tem recebido destaque enquanto instrumento de reparação da dívida social, que é a educação para os jovens e para os adultos analfabetos ou pouco escolarizados. Devemos considerar que na prática a adequação do Brasil às exigências internacionais do capitalismo mundializado torna a educação um serviço social que deve atender às necessidades básicas da população. O básico em termos educacionais passou a ser o ensino fundamental dos sete aos quatorze anos, fazendo com que os investimentos na EJA sigam as estratégias de focalização e descentralização, premissas das reformas educacionais da última década do século XX. Nos anos 1990 a EJA reparadora efetivou-se principalmente por meio de cursos aligeirados ou exames de suplência conformados com a questão da qualidade e eficiência, que passaram a ser entendidas como a apresentação de dados estatísticos com altos índices de conclusão.

A EJA reparadora leva-nos a refletir sobre o fracasso escolar, os altos índices de analfabetismo no Brasil, a reprovação e a evasão - entre outros problemas. No âmbito desse trabalho interessa-nos refletir sobre a motivação que leva os jovens e os adultos analfabetos ou pouco escolarizados a buscar a conclusão dos estudos nas etapas fundamental e média.

No Brasil, no início do século XX, as transformações ocorridas com o processo de industrialização e urbanização foram acompanhadas por um “aumento de ocupações não

manuais e uma maior demanda da população pela educação formal”. Na década de 1950 o nível primário de escolarização garantia o acesso ao mercado de trabalho em muitos postos. Nas décadas seguintes e principalmente nos anos 1990, a tendência a se exigir maior grau de instrução para a inserção no mercado de trabalho se acentuou, (ZAGO, 2000, p.23). Esse fenômeno é atribuído por Saes (2004, p.75) à sobrequalificação produzida pela pressão da classe média pelo ensino superior, e não à intenção dos empresários.

Podemos afirmar, segundo conclusões da pesquisa empírica realizada por Zago (2000, p. 24) com jovens oriundos das camadas médias e populares, que a volta à escola se apresenta como requisito básico para responder às exigências do mercado de trabalho e, sobretudo, como “possibilidade de romper com as condições de pobreza familiar”. A autora citada evidencia que as famílias das camadas populares valorizam a instrução escolar ancoradas em dois aspectos: o primeiro vê a escola como propiciadora dos domínios dos saberes fundamentais e integração ao mercado de trabalho, e no segundo a escola se apresenta como espaço de socialização e proteção dos filhos do contato com a rua e as drogas.

Não obstante, a mesma pesquisa revela que embora haja o reconhecimento da família e do jovem/adulto da “valorização pró-escola”, há uma clara percepção dos “limites impostos pelas condições materiais objetivas” que obriga a uma opção pelo trabalho em detrimento da vida escolar (ZAGO, 2000, p. 30). Assim,

Pressionados pelas exigências do mercado de trabalho, os jovens que não frequentaram a escola na idade prevista tentam ou fazem projetos para retomar os estudos, geralmente através do ensino regular noturno ou de fórmulas mais rápidas que podem ser viabilizadas pelos cursos supletivos. Nas camadas populares, é sempre dentro destas modalidades que o futuro escolar é projetado, na perspectiva de uma conciliação entre estudo e trabalho (ZAGO, 2000, p. 27).

Tomados pela idéia de que a retomada dos estudos poderá lhes garantir um lugar no disputado mercado de trabalho formal, muitos jovens, ainda de acordo com a pesquisa de Zago (2000, p. 32), voltam à escola com uma preocupação maior em relação à obtenção do certificado do que com o saber escolar em si mesmo. A posição assumida por aqueles que não conseguiram um certificado escolar é a de transferir para si mesmos a responsabilidade pelo fracasso escolar, considerando-se os “principais responsáveis pelo baixo nível escolar e, quanto aos resultados obtidos, os atribuem principalmente às características individuais como incompetência e desinteresse”.

Sobre a pesquisa de Zago (2000), Saes (2004, p. 74) complementa explicando que para os trabalhadores manuais a instrução rudimentar (ler, escrever e contar) torna-se importante para o acesso ao mercado de trabalho. O cálculo da renda familiar perdida com a manutenção dos filhos na escola faz com muitos pais trabalhadores relativizem a importância da conclusão do ensino fundamental, assumindo uma posição fatalista ao verem seus filhos de doze, treze e quatorze anos ingressarem no mercado de trabalho informal ou eventual, abandonando a escola. Ainda para esse autor, as classes populares sabem que somente uma parcela muito pequena dos trabalhadores manuais com formação profissional ampla é absorvida pelo mercado de trabalho, e explicita:

Na prática, o proletariado desconfia do apelo tecnocrático para que “todos” obtenham uma “formação polivalente”; e percebe que o aparelho produtivo do capitalismo pede à maioria dos trabalhadores tão-somente a capacidade adaptativa de passar rapidamente, no “canteiro de obras”, de uma tarefa limitada para outra tarefa limitada (SAES, 2004, p 74-75).

O Parecer CEB 11/2000, ao apresentar a EJA como reparadora de uma dívida social para com aqueles que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos em idade apropriada, colabora com a idéia de que por meio da escola é possível a inserção profissional e a melhoria das

condições de vida do indivíduo, que vê nas suas características pessoais a responsabilidade pelo fracasso escolar e profissional. Percebemos, nessa premissa, um incentivo à competição, corroborando a atomização social, na medida em que a idéia que se difunde é a de que cada um deve buscar a superioridade sobre os demais por meio da luta isolada por seus interesses e necessidades (RUMMERT, 2000, 59). Podemos relacionar essa idéia à idéia-chave de que o acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação constitui-se em um acréscimo de capacidade de produção, noutras palavras, de capital humano, indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridos capazes de potencializar a produção (FRIGOTTO, 1996, p. 41). Esse é o sentido do termo empregabilidade que revigora a idéia de que investir no capital humano torna-se rentável, tanto para as nações quanto para os indivíduos.

5.2. A FUNÇÃO EQUALIZADORA

A função equalizadora da EJA articula-se com os interesses daqueles que tiveram sua trajetória escolar interrompida e apresenta-se como possibilidade de um novo ponto de partida para a igualdade de oportunidades. Argumenta-se que essa função constitui-se em uma “chave indispensável para o exercício da cidadania, na sociedade contemporânea”, tornando-se cada vez mais necessária nesses tempos de grandes mudanças e inovações nos processos produtivos. Voltando à escola, o indivíduo jovem e adulto pode “retomar seu potencial, desenvolver suas habilidades, confirmar competências adquiridas na educação extra-escolar e na própria vida e, possibilitar um nível técnico e profissional mais qualificado”. A educação de jovens e de adultos representa a promessa de abrir um caminho de desenvolvimento de todas as pessoas, de todas as idades (BRASIL, 2000, p.40).

A função equalizadora parte do princípio da discriminação positiva, ou seja, dar maiores oportunidades aos que precisam mais¹⁷⁰. Nesse ponto, o Parecer traz argumentos de que a EJA não pode ser vista apenas como alfabetização, é preciso trabalhar as múltiplas linguagens visuais juntamente com as dimensões da cidadania e do trabalho. E completa que a função equalizadora pauta-se pela garantia da equidade, que é definida no Parecer nos seguintes termos:

A equidade é a forma pela qual se distribuem os bens sociais de modo a garantir uma redistribuição e alocação em vista de mais igualdade, consideradas as situações específicas. Segundo Aristóteles, a *equidade é a retificação da lei onde esta se revela insuficiente pelo seu caráter universal* (Ética a Nicômaco, V, 14, 1.137 b, 26 apud, BRASIL, 2000 p. 39- grifos no original).

É preciso considerar que algumas palavras, hoje muito comuns na literatura educacional e nos documentos ou recomendações de agências internacionais como o Banco Mundial e seus afiliados, são fruto de uma forma de pensar, de uma dada concepção de mundo e de sociedade, em sintonia com determinados grupos, classes ou frações de classe. Argumentam Frigotto e Ciavatta (2003, p.46) que:

[...] a atitude mais adequada a se adotar, tanto do ponto de vista da produção do conhecimento quanto da ação político-prática, é a da vigilância crítica, buscando desvendar o sentido e o significado das palavras e dos conceitos, bem como perceber o que nomeiam ou escondem e que interesses articulam.

Devemos refletir sobre a função de equalização da EJA, partindo do entendimento do próprio conceito de equidade, que aparece pela primeira vez em Aristóteles (384-355 a.C.), na Ética a Nicômaco, conforme é citado pelo autor do Parecer. Nessa obra, Aristóteles justifica a aplicação de medidas diferentes para pessoas iguais. A equidade seria, assim, uma forma “de

¹⁷⁰ Deve-se enfatizar que esse princípio coaduna-se muito bem com a política de focalização, cujo fundamento é não mais criar direitos universais, mas, o atendimento seletivo apenas aos que precisam mais.

correção da lei quando ela é deficiente em razão de sua universalidade”. O equitativo seria “justo, superior a uma espécie de justiça – não à justiça absoluta, mas ao erro proveniente do caráter absoluto da disposição legal” (ARISTÓTELES, 1984, p. 136). A equidade justifica um tratamento diferenciado para alguns, com o objetivo de corrigir distorções na aplicabilidade de ações que deveriam ser iguais para todos.

Segundo Oliveira (2001, p. 74), o termo equidade refere-se à disposição de reconhecer o direito de cada um, o que não significa obedecer ao direito objetivo. A equidade pauta-se pela busca da justiça e moderação. Noronha (2002, p. 73) explicita que o termo equidade pode ser entendido como o equilíbrio entre o mérito e a recompensa, e ressalta que o termo tem sido muito utilizado nos documentos elaborados pelas agências internacionais e suas afiliadas, bem como em documentos sobre política educacional em âmbito nacional produzidos nos anos 1990, nos quais se percebe um deslocamento do conceito de igualdade para equidade. No contexto das reformas neoliberais dos anos 1990 o termo equidade corresponde a “desregulamentação do direito possibilitando tratamentos diferenciados e ampliando em escala sem precedentes a margem de arbítrio dos que detêm o poder de decisão” (SAVIANI, 1998, p. 18-19 *apud* NORONHA, 2002, p. 72).

Oliveira (1993, p. 33), ao explicitar o surgimento do conceito de direito subjetivo, dá-nos uma idéia clara sobre o entendimento do termo equidade. Enfatiza a autora que:

O ‘direito de cada um’ será o produto da divisão, e não será o mesmo para todos. Não que inexista uma idéia de ‘isonomia’, mas o *ison* não deve ser traduzido como igualdade, e sim por equidade. A *aequitas* expressa melhor esta idéia de proporção justa, que se obtém na distribuição de certas quantidades de coisas em função da qualidade das pessoas.

Atualmente, o termo equidade ganhou força e passou a ser usado na literatura educacional, nos discursos e nos documentos oficiais. O que podemos apreender é que houve uma ressignificação desse conceito na formulação e concretização das políticas sociais pelo Estado representante do capitalismo monopolista. Tendo como base o princípio da equidade, as propostas de educação para todos transformaram-se, no Brasil, em educação fundamental dos sete aos quatorze anos, e o fundamental reduz-se a ler, escrever e contar.

Os documentos produzidos nos anos 1990 – estudos realizados no âmbito da Cepal/Unesco – 1990/1992 e Banco Mundial 1995 - têm como marca principal a busca pela equidade social aliada à idéia da discriminação positiva, no qual a questão principal que se coloca é a possibilidade de estender certos benefícios obtidos por alguns grupos sociais a toda a população, mas sem que haja um aumento das despesas públicas para esse fim. Conforme Oliveira (2001, p. 74), a “educação com equidade implica em oferecer o mínimo de instrução indispensável às populações para a sua inserção na sociedade atual”.

A EJA, com a reforma educacional dos anos 1990, ganhou a função específica de garantir a equalização da população que por motivos diversos teve sua escolaridade interrompida ou não realizada. O que se apresenta é que por meio dessa modalidade da educação poderia ser garantida a equidade, termo utilizado como sinônimo de igualdade. Pelos princípios neoliberais, justifica-se a existência das desigualdades como fruto das escolhas individuais do cidadão-cliente, ou ainda, como necessárias para o bom funcionamento do mercado. Isto vem ao encontro da idéia anteriormente exposta, de que o Estado burguês busca formas de conciliar os interesses da classe trabalhadora sem prejudicar os interesses do capital. Nesse caso, a forma encontrada foi a sutil substituição do conceito de igualdade por equidade, pois a ressignificação, que resulta na equivalência entre igualdade e equidade, pressupõe uma ordem

social na qual o fundamento é a diferença, a desigualdade, esse último, princípio básico do liberalismo.

O argumento das orientações das agências internacionais, ao propor as reformas do Estado e da Educação no final da década de 1990, foi tornar os indivíduos e os países pobres competitivos no mercado, posto que o processo de mundialização é desigual. Idéia que reforça a desigualdade entre os países e as regiões. Para Noronha (2002, p. 79-80), a centralidade dos termos trabalho, educação e conhecimento nos documentos do Banco Mundial revela que se espera que os indivíduos adquiram habilidades que os capacitem minimamente a saber buscar conhecimentos de forma permanente. Nessa linha de raciocínio não é preciso que se desenvolva “uma formação sistemática, ampla e profunda tendo como base os conhecimentos significativos produzidos e acumulados pela humanidade”. Segundo o Banco Mundial, a escola não precisaria propiciar tal formação, já que o conhecimento está disponível a todos. Basta que cada um os acesse, por intermédio dos recursos da modernidade (informática, telecomunicações). A inclusão do indivíduo ao mundo globalizado se daria de forma individual e sem limites, por meio do conhecimento.

Podemos dizer, com o exposto até aqui, que a idéia presente na atribuição da função equalizadora à EJA é a da não-existência de classes sociais, mas sim, da existência de indivíduos aptos ou não a se integrar na sociedade. Sobre isso Noronha (2002, p. 80) acrescenta que “a equidade social se materializaria nesse enfoque, na medida em que o indivíduo fosse capaz de associar as competências para operar os códigos com o mérito (reconhecimento de sua competência pelo mercado)”.

O termo equidade, a nosso ver, contribui para dissimular a relação de classes existente na sociedade capitalista, pois, ao tratar diferentemente os iguais, faz as pessoas acreditarem que não existem direitos sociais e bens públicos. A idéia é que o estado gestor, mínimo em suas funções internas, deve ir ao encontro daqueles que realmente necessitam, dando-lhes o mínimo, aproximando as políticas sociais do neoliberalismo às políticas compensatórias (MORAES, 2001, p. 66), o que não elimina as diferenças sociais, só garante a equidade neoliberal.

A promessa de inserção no mundo produtivo e na vida cidadã constitui-se também traço marcante dos anos 1990, como forma de ao mesmo tempo se generalizar o discurso de que as “exigências de perfil profissional mais flexível e adaptável recaem sobre uma formação calcada não mais em saberes específicos, mas em modelos de competência” (OLIVEIRA, 2001, p. 75).

Além do que foi exposto até agora, a idéia principal veiculada nos documentos produzidos tanto no âmbito internacional quanto no nacional é que a educação básica tem por função levar às populações o acesso a rudimentos de instrução que favoreçam a vida em sociedade. Esses rudimentos de instrução são explicitados por Oliveira (2001, p. 75) da seguinte forma:

Através da escola básica, noções de higiene, de disciplina, de civilidade, códigos indispensáveis à vida moderna são transmitidos a todos os indivíduos, inclusive àqueles alijados do emprego formal e regulamentado. Nesse sentido, a educação básica, entendida como um mínimo de escolaridade a ser oferecido pelo poder público, pode estar a serviço de contribuir na gestão do trabalho e da pobreza nos dias atuais.

A autora explica que as reformas educacionais dos anos 1990 implementadas no Brasil procuraram resguardar a possibilidade de continuar formando uma força de trabalho adequada

às necessidades do setor produtivo, substituindo a igualdade de direitos pela equidade social “entendida como a capacidade de estender para todos o que se gastava só com alguns” (OLIVEIRA, 2001, p. 75).

A EJA tem cumprido, no contexto neoliberal, a sua função de equalização, oferecendo o básico para aqueles que procuram a escola para retomar seus estudos tentando incluir-se no mercado de trabalho ou nele buscando se manter. Para a EJA a idéia do básico significou a atuação do Estado direcionada para as campanhas de alfabetização como um fim em si mesma, pois assistimos, na última década do século XX, à focalização da política educacional no ensino fundamental gratuito, obrigatório e presencial para aqueles que estão na faixa etária dos sete aos quatorze anos, o que tem contribuído para o retardamento quanto à imediata universalização das outras etapas da educação básica.

5.3 A FUNÇÃO QUALIFICADORA

A função qualificadora da EJA é relacionada com a tarefa de levar a todos a atualização de conhecimentos por toda a vida. De acordo com o Parecer CNE/CEB 11/2000, trata-se de uma função permanente da EJA; mais do que uma função, esse é o seu próprio sentido. A função qualificadora procura levar o jovem e o adulto a se atualizarem em quadros escolares ou não-escolares. Aqui, torna-se claro o “apelo para a educação permanente e criação de uma sociedade educada para o universalismo, a solidariedade, a igualdade e a diversidade” (BRASIL, 2000, p. 41). Para dar força a seu argumento, o Parecer cita o Relatório Jacques Delors:

Uma educação permanente, realmente dirigida às necessidades das sociedades modernas não pode continuar a definir-se em relação a um período particular da vida - educação de adultos, por oposição à dos jovens, por exemplo, - ou a uma finalidade demasiado circunscrita - a formação profissional, distinta da formação geral. Doravante, temos de aprender durante toda a vida e uns saberes penetram e enriquecem os outros. (DELORS, 1996, p. 89)

Justifica o Parecer que por essa função a pessoa pode se qualificar, requalificar e “descobrir novos campos de atuação da descoberta de uma vocação pessoal” (BRASIL, 2000, p.41), tarefa até então obstaculizada “por uma sociedade onde o imperativo do sobreviver comprime os espaços da estética, da igualdade e da liberdade”. Argumenta que o desemprego ou o avanço tecnológico, aplicados aos processos produtivos, têm gerado um tempo liberado. Muitos “jovens ainda não empregados, desempregados, empregados em ocupações precárias e vacilantes” podem encontrar na EJA, em suas funções de reparação e de equalização, ou qualificação, “um lugar de melhor capacitação para o mundo do trabalho e para a atribuição de significados às experiências sócio-culturais trazidas por eles” (BRASIL, 2000, p. 42).

A conclusão é que, seja-se jovem ou adulto, em qualquer idade e em qualquer época da vida, “é possível se formar, se desenvolver e constituir conhecimentos, habilidades, competências e valores que transcendam os espaços formais da escolaridade e conduzam à realização de si e ao reconhecimento do outro como sujeito” (BRASIL, 2000, p.43).

A promessa de desenvolver novas competências exigidas pela sociedade nessa fase de estruturação da produção, por meio da educação, leva-nos a refletir sobre o conceito de competências. Batista (2002, p. 56) esclarece que esse conceito emerge com força no contexto de reestruturação produtiva, sobretudo ligado aos discursos sociais e científicos, e na escola não é um conceito totalmente novo. Para esclarecer a noção de que esse conceito não se

constitui em uma novidade, Ropé e Tanguy (2003, p. 16) indicam a definição de competência que consta no Dicionário Larousse Comercial, editado em 1930:

Nos assuntos comerciais e industriais, a competência é o conjunto de conhecimentos, qualidades, capacidades e aptidões que habilitam para a discussão, a consulta, a decisão de tudo o que concerne seu ofício... Ela supõe conhecimentos fundamentados [...] geralmente, considera-se que não há competência total se os conhecimentos teóricos não forem acompanhados das qualidades e da capacidade que permitem executar as decisões sugeridas.

Ao apontar o significado do conceito de competência, nos anos 1930, as autoras esclarecem que esse conceito só pode ser avaliado em uma situação específica. A noção de competência tem substituído, na esfera educativa, o que antes se chamava saberes e conhecimentos. No âmbito do trabalho essa noção substitui o da qualificação (ROPÉ; TANGUY, 2003, p.16). Por outro lado, embora a noção de competências, segundo Stroobants (2003, p. 137), seja usada na área do trabalho, ela não é utilizada por aqueles que estudam as tensões do mercado de trabalho, o que “reforça o contraste singular entre a situação do trabalho em que parecem se desenvolver os conhecimentos e, as condições precárias de emprego nesse período de desemprego maciço e prolongado”.

O Parecer (BRASIL, 2000, p. 36-40) relaciona o termo competência aos saberes adquiridos na vida extra-escolar, quando diz que, na da educação o jovem e o adulto podem “desenvolver habilidades e confirmar competências”. O caráter de confirmação dos saberes extra-escolares reforça a ação supletiva da EJA, uma vez que a aquisição dos saberes fora da escolarização formal torna sua passagem pela escola mais rápida ou até mesmo desnecessária. Além disso, podemos questionar a valorização do que é feito fora da escola formal (mantida pela própria pessoa, pelas ongs, pela sociedade civil) como forma de o Estado desobrigar-se do financiamento para tal formação.

Associa-se também ao século XXI o chamado “século do conhecimento”, o qual diz demandar “competências indispensáveis para a vida cidadã e para o mundo do trabalho”; ou ainda, às exigências de novas competências relacionadas às transformações da base econômica do mundo contemporâneo. Podemos perceber que o uso do termo competência associado ao mundo produtivo aplica-se à EJA pela promessa de qualificação e inserção no mundo do trabalho. As competências que a EJA pode desenvolver nos jovens e nos adultos não se vinculam a uma atividade profissional específica, mas ao desenvolvimento de competências mais gerais, visando à constituição de pessoas aptas a assimilar mudanças. Busca-se o desenvolvimento de pessoas com capacidade de enfrentar novos desafios e escolhas, suportar esse período (século XXI) de incertezas e imprevisibilidade quanto à própria existência.

Consideramos importante um resgate do sentido histórico da questão da qualificação do trabalhador na sociedade capitalista, porquanto a relação entre capital e trabalho impõe a esse último sua adaptação ao instrumental de trabalho modificado, como forma de continuar a dele extrair mais-valia. A preocupação quanto à qualificação do trabalhador deve ser percebida como uma relação social, em uma sociedade heterogênea na qual estão em jogo interesses diferentes e por vezes conflitantes.

A questão do trabalhador frente ao desenvolvimento das forças produtivas era objeto de preocupação para Marx em *O Capital* nos textos “Divisão do Trabalho e Manufatura” e “A Maquinaria e a Indústria Moderna”, (Livro I v. I). Nesses textos, Marx evidenciou a situação do trabalhador que se viu diante de uma tarefa parcial, pois a especialização natural que se encontrava na sociedade foi levada ao extremo dentro da oficina (MARX, 1987, p. 90). Esse processo de fracionamento extremado das atividades tornou-se exigência pela necessidade de extração de mais-valia, o que, segundo Marx, acabou com a perícia profissional do trabalhador

do ofício manual, tornando o trabalho na manufatura um trabalho que não exigia dele maior “habilidade” ou “competência”, pois na manufatura todo o processo de produção exige certos manejos simples que qualquer ser humano é capaz de realizar. Para exemplificar, Marx comparou a atividade manufatureira à atividade do tecelão indiano, para a qual se exigia “perícia profissional acumulada e transmitida de pai a filho, através das gerações. [...] E o tecelão indiano realiza um trabalho muito complicado em comparação com a maioria dos trabalhadores da manufatura” (MARX, 1987, p. 391). A manufatura, ao parcelar o trabalho, criou uma atividade que não exigia mais o trabalho complexo, simplificou as atividades de modo que qualquer pessoa pudesse realizá-las. Ao mesmo tempo, os trabalhadores foram “destacados de sua conexão dinâmica com as operações mais importantes e ossificados em funções exclusivas” (MARX, 1987, p. 401). Esclarece Marx o que ocorre no período manufatureiro:

Em todo ofício de que se apossa, a manufatura cria uma classe de trabalhadores sem qualquer destreza especial, os quais o artesanato punha totalmente de lado. Depois de desenvolver, até atingir a virtuosidade, uma única especialidade limitada, sacrificando a capacidade total de trabalho do ser humano, põe-se a manufatura a transformar numa especialidade a ausência de qualquer formação.

Esse processo que simplificou as tarefas, acompanhado pela diminuição do valor da força de trabalho em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas do trabalhador coletivo, resultante da diminuição ou mesmo da eliminação dos custos da aprendizagem, redundou “para o capital em acréscimo imediato de mais-valia, pois tudo o que reduz o tempo de trabalho necessário para reproduzir a força de trabalho, aumenta o domínio do trabalho excedente” (MARX, 1987, p. 402).

Desde a produção manufatureira o trabalhador individual tornou-se trabalhador desqualificado, ser mutilado com habilidades específicas e parciais. Quem ganha em forças produtivas (competências e habilidades do conjunto de trabalhadores parciais) é o trabalho coletivo, a manufatura. Esse que se constitui no mecanismo vivo da manufatura, possui agora todas as qualidades produtivas em um grau elevado de virtuosidade. Assim, a estreiteza e as deficiências do trabalhador parcial tornam-se perfeições quando ele é parte integrante do trabalhador coletivo (MARX, 1987, 420).

A simplificação das atividades dentro da manufatura completou-se com o surgimento da indústria moderna. A máquina, desenvolvimento da força produtiva do trabalho constituiu-se em um meio para extração de mais-valia, ampliando o grau de exploração sobre o trabalhador e permitindo o emprego de mulheres e crianças. Sob a maquinaria viu-se aumentada, sobremaneira, a produtividade do trabalho (MARX, 1987, p. 424).

Marx (1987, p. 449-450) explica que a máquina, com sua aplicação no processo de produção, trouxe consigo a possibilidade de aumentar a produtividade e, ainda, a intensidade do trabalho. De um “poderoso meio de substituir trabalho e trabalhadores transformou-se em meio de aumentar o número de assalariados”, com o emprego de mulheres e crianças e, tornou-se meio de aumentar a intensidade de trabalho, já que o trabalhador em uma jornada reduzida passou a produzir a mesma quantidade que no tempo de trabalho ampliado (MARX, 1987, p. 467). Essa intensificação do trabalho foi conseguida com a maior eficiência do trabalhador, pois, “o que se perde em duração, se ganha em eficácia” (MARX, 1987, p. 468). Isso significou, inclusive, o trabalhador tornar-se capaz de vigiar mais de uma máquina ao mesmo tempo (MARX, 1987, p. 470). Cita Marx a Declaração de Ferrand, na Câmara dos Comuns em 1863, que dizia que “antes, uma pessoa com dois auxiliares atendia a 2 teares; hoje, sem auxiliares, atende a 3 e

não é raro uma pessoa atender a 4” (MARX, 1987, p. 475). Sobre a simplificação do trabalho frente ao desenvolvimento das forças produtivas esclarece Marx:

[...] mas a produção mecanizada elimina a necessidade que havia na manufatura, de cristalizar essa distribuição anexando permanentemente o mesmo trabalhador à mesma função [...] pode-se mudar o pessoal a qualquer hora sem interromper o processo de trabalho. [...] a velocidade com que os menores aprendem a trabalhar à máquina elimina a necessidade de se preparar uma classe especial de trabalhadores para operar exclusivamente como as máquinas. Os serviços dos simples auxiliares podem, até certo ponto, ser substituídos por máquinas, e, em virtude de sua extrema simplicidade, permitem que se mude a qualquer momento o pessoal atribuído com sua execução (MARX, 1987, p. 481-482).

A habilidade do trabalhador, que foi incorporada pela máquina e apropriada pelo capitalista, simplificou a atividade do trabalhador, que pôde aprender em apenas seis meses o trabalho na fábrica. Marx evidenciou (1987, p. 481) a incorporação, pela máquina, da ferramenta, e com ela a “virtuosidade” do trabalhador no seu manejo, tornando-se desnecessária a existência de um número maior de trabalhadores mais qualificados dentro da fábrica, explicitando a diferença entre o trabalho simples e o trabalho complexo. Sendo assim, apontou que apenas alguns estariam destinadas as funções mais qualificadas, como o controle de toda a maquinaria e a sua reparação contínua. Essas funções estariam a cargo dos engenheiros, mecânicos, marceneiros e outros, que, segundo Marx, constituir-se-iam em “uma classe de trabalhadores de nível superior, uns possuindo formação científica, outros dominando um ofício”. Esses trabalhadores de nível superior seriam diferenciados dos trabalhadores da fábrica, estando apenas agregados a eles. Sua divisão de trabalho, como aponta Marx, é puramente técnica (MARX, 1987, p. 481).

Percebemos que as exigências, acentuadas nos anos 1990, sobre a formação do trabalhador não incidem sobre todos. Nas empresas em que a produção é informaticamente programada os

operadores têm a função de promover testes de ajustes e informar ao técnico-programador os procedimentos adotados e as dificuldades. Deve-se lembrar, também, que nem todos os conteúdos são revelados pelo fabricante do equipamento que se responsabiliza pela assistência técnica do mesmo (MACHADO, 1994, p. 181). A exigência sobre a qualificação do trabalhador não pode ser entendida como democratização do saber produzido pela sociedade, pois esse saber, apropriado pelo capital, torna-se, cada vez mais, fonte de centralização de capital. Afinal, na “sociedade do conhecimento” o saber torna-se mercadoria a ser apropriada de forma privada por quem puder comprá-la.

Considerando as diferenças históricas do que Marx escreveu para a sociedade atual, podemos questionar: que habilidades têm sido requeridas do trabalhador atual para garantir sua inclusão no mercado de trabalho? A ciência e a tecnologia, a serviço do capital, incorporam o conhecimento do trabalhador, transferindo-o para a máquina e tornando supérfluo esse mesmo trabalhador. Qual então o sentido de se terem trabalhadores adaptáveis, senão aquele descrito por Marx no qual o trabalhador individual deveria estar pronto a mudar de função assim que seu conhecimento tivesse sido incorporado pela máquina? Que capacidade de manter-se empregado pode ter alguém em um sistema que substitui o trabalho vivo pelo trabalho morto¹⁷¹, ou melhor, por um sistema que produz o desemprego estrutural?

Mészáros (2002, p. 1004) esclarece que de 1950 a 1980 o desemprego caracterizava-se pela exclusão do mercado de trabalho de grupos oriundos dos “bolsões de subdesenvolvimento”; mas, atualmente, a constatação a que se chega é que com a substituição do trabalho não

¹⁷¹“Ontologicamente prisioneira do solo material estruturado pelo capital, o saber científico e o saber laborativo mesclam-se mais diretamente no mundo contemporâneo. [...] As máquinas inteligentes não podem *extinguir* o trabalho vivo. Ao contrário, a sua introdução utiliza-se do trabalho intelectual do operário que, ao interagir com a máquina informatizada, acaba também por transferir parte de seus novos atributos intelectuais à nova máquina que resulta desse processo. [...] a transferência de capacidades intelectuais para a maquinaria informatizada, que se converte em linguagem da máquina, própria da fase informacional, por meio dos computadores, acentua a transformação de *trabalho vivo* em *trabalho morto*. Mas não pode eliminá-lo” (ANTUNES, 2000, p. 161).

qualificado pelo qualificado, a justificativa estava no fato de que o desemprego era consequência da modernização da sociedade. Aqueles que não se inserissem no mercado de trabalho eram considerados os próprios culpados pelo seu infortúnio. A tendência da modernização capitalista fez com que o desemprego atingisse também aqueles que eram mais qualificados, processo explicado pelo autor nos seguintes termos:

[...] a contradição dinâmica subjacente que conduz a uma drástica reversão da tendência de modo algum é *inerente à tecnologia* empregada. Mas à cega subordinação *tanto do trabalho como da tecnologia* aos devastadores e estreitos limites do capital como árbitro supremo do desenvolvimento e do controle social (MÉSZÁROS, 2002, p. 1004- grifos no original).

O autor vê o novo padrão emergente de desemprego como um indicador da crise estrutural do capitalismo, que na atualidade se aprofunda, pois os mais qualificados estão somando-se ao estoque anterior de desempregados. As consequências dessa situação se fazem sentir por “*todas as categorias de trabalhadores qualificados e não-qualificados*”, ou seja, “*a totalidade da força de trabalho da sociedade*” (MÉSZÁROS, 2002, p. 1005 – grifos no original).

Nesse período de desemprego crônico, a confrontação entre a força de trabalho e o capital intensifica-se. Idéias surgem para amenizar esse embate, tornando-se conceitos que procuram dar conta das diferenças inconciliáveis entre os interesses do capital e do trabalho. E, nesse processo, a educação é chamada a cumprir o seu papel histórico de formação do homem para a sociedade, colocando-se como redentora, mediante a promessa de mudança situacional do indivíduo isolado e, ao mesmo tempo, vista como incapaz de resolver essas questões, devido aos altos índices de evasão e repetência, que indicam de acordo com os padrões de qualidade total, a necessidade de rever sua forma de administração e o conteúdo escolar. A contradição desse discurso se acentua quando se refere à educação de jovens e de adultos, e, explicita-se

em discursos que ora prometem a redenção via escola ora mostram-na como um suicídio econômico¹⁷².

Mais uma vez é Marx quem esclarece a questão, ao explicitar que o fato central quanto à situação da classe-que-vive-do trabalho, frente às novas tecnologias de produção e informação, deve ser entendido pela forma social de sua aplicação. Assim, não é o avanço tecnológico o problema a ser enfrentado pelo trabalhador, mas a sua aplicação capitalista (MARX, 1987, p. 490-491). E sobre isso diz:

É incontestável que a maquinaria em si mesma não é responsável de serem os trabalhadores despojados dos meios de subsistência... A maquinaria como instrumental que é, encurta o tempo de trabalho, facilita o trabalho, é uma vitória do homem sobre as forças naturais, aumenta a riqueza dos que realmente produzem, mas, com sua aplicação capitalista, gera resultados opostos: prolonga o tempo de trabalho, aumenta a intensidade, escraviza o homem por meio das forças naturais, pauperiza os verdadeiros produtores (MARX, 1987, p. 506).

Depreende-se que a produção converte-se em processo tecnológico a partir das necessidades da produção material que estimulam o desenvolvimento progressivo e inter-relacionado da ciência e da técnica. Assim, a questão do conhecimento mostra-se presente na organização do trabalho, tornando-se esse, mediador da relação capital/trabalho, “transformando a ciência em força produtiva direta” torna-se apoio ao processo de produção, bem como área específica de investimento produtivo capitalista (MACHADO, 1994, p. 170).

¹⁷² Em 1991 o então Ministro da Educação José Goldemberg manifestou-se quanto à EJA, em entrevista ao Jornal do Comércio do Rio de Janeiro, argumentando ser contra a alfabetização de adultos, pois, segundo ele, o adulto analfabeto já estava inserido no mercado de trabalho, em posições que não exigiam maior grau de qualificação ou conhecimento. Por isso a prioridade do MEC deveria ser a alfabetização da população jovem. Na mesma linha de pensamento Sérgio Costa Ribeiro, em 1993, expressava ser a alfabetização de adultos “um suicídio econômico” já que o analfabeto já estaria adaptado a sua condição (DI PIERRO, 2000, p. 100).

Na atual fase do desenvolvimento tecnológico, as novas descobertas no campo da física, química e matemática, entre outros¹⁷³, aplicadas à microeletrônica trouxeram consigo resultados positivos no campo da informática, da microbiologia e da engenharia nuclear. Essas possibilidades restringem-se a um pequeno grupo, já que a grande maioria da população encontra-se, pelo processo capitalista, excluída dos avanços técnicos alcançados. Decorre que o desenvolvimento por si só não garante a emancipação da pobreza para toda a sociedade, uma vez que sua “utilização volta-se, sobretudo, para a intensificação do trabalho e para uma maior concentração da riqueza” (MACHADO, 1994, p.170).

Bianchetti, em estudo sobre o impacto das novas tecnologias de informação e Comunicação (TICs) nas empresas de telefonia de Santa Catarina, ressalta que as novas tecnologias deixaram de ser opção técnica da sociedade para tornar-se uma “compulsoriedade histórica”, não havendo, com isso, alternativa a não ser adaptar-se a essa realidade. Hoje as novas tecnologias assumiram o papel que os espíritos e a vontade divina desempenharam no passado, ou seja, algo alheio à vontade dos próprios homens, mas que determina suas vidas (BIANCHETTI, 2001, p. 46).

Mercado e comunicação tornaram-se as palavras-chave do final do século XX e início do século XXI, e a escola é chamada a organizar-se segundo a lógica produtivista, na qual o lucro tem sido o critério orientador dos processos de formação da classe operária. Com isso, o desenvolvimento tecnológico passa a demandar as exigências para o ensino e a formação humana (FRIGOTTO, 1996, p. 123). Dessa forma, os “homens de negócios” tornam a escola

¹⁷³ “Às atuais transformações no sistema de conhecimentos científicos tem-se atribuído, graças à sua radicalidade, um caráter revolucionário”. Esse novo sistema de conhecimentos e essa transformação radical da técnica decorrem de descobrimentos significativos em pelo menos cinco áreas: na compreensão da estrutura atômica e molecular da matéria, permitindo-se a produção de novos materiais sintéticos; na química, com a obtenção de substâncias com propriedades pré-definidas; nos estudos dos fenômenos elétricos que ocorrem nos corpos sólidos e gases, ensejando o aparecimento da eletrônica; no domínio do núcleo atômico, dando origem à exploração da energia atômica, e no plano da matemática, abrindo amplas perspectivas para a automatização (MACHADO, 1994, p. 170).

um meio de consecução dos seus “pragmáticos, utilitários e imediatistas objetivos”, assumindo o espaço/tempo do capital como o único possível (BIANCHETTI, 2001, p. 29).

Segundo Bianchetti (2001, p. 51), a discussão atual sobre a sociedade do conhecimento, à qual o Parecer CEB 11/2000 faz referência, pressupõe que exista uma homogeneidade das questões sociais, políticas, econômicas e culturais no nosso país. Fala-se em sociedade do conhecimento como se houvesse uma harmonia entre produção e consumo de bens materiais e culturais para todas as pessoas e em todos os lugares, levando-nos a ignorar o fato de que o capitalismo, ao mesmo tempo em que produz a riqueza e o conhecimento, produz a miséria e a ignorância.

As orientações que apontam a educação como remédio para o desemprego, jogando no próprio mercado de trabalho as suas causas, ocultam a realidade histórico-social do capitalismo. Dizer que a EJA permitiria capacitar o jovem e adulto a manterem-se empregados “repassa o desemprego para quem o sofre”, dissimulando a relação existente entre as “agrupações oligopólicas que instrumentalizam as grandes mutações tecnológicas, econômicas e sociológicas em escala mundial” (CASTRO, 2004, p. 4-5).

A educação aparece atualmente como tema central na agenda de discussões das principais agências internacionais. Rummert (2000, p. 66) aponta que essa aparente centralidade da educação “encobre as reais origens dos problemas socioeconômicos, transformados, estritamente, em decorrências de fracassos, seja do sistema educacional como um todo, seja dos indivíduos, ao ingressarem nesse sistema”.

A educação como propiciadora de uma formação geral, segundo Rummert (2000, p. 66), é uma orientação fundamentada na “idéia de que as novas tecnologias e formas organizacionais

requerem uma mão-de-obra qualificada”. A educação, assim, é apontada como a forma de inserir o país no mercado internacional competitivo. O investimento prioritário no ensino básico (ensino fundamental dos sete aos quatorze anos) torna-se, sob esse aspecto, em uma opção estratégica política, e não uma compulsoriedade dada pela escassez de recursos. Os investimentos são levados em conta pelas necessidades do capital não apenas locais, mas no sentido de sustentar a atual divisão internacional do trabalho. Dessa forma, o investimento educacional no Brasil, conforme recomendação das agências internacionais deve restringir-se à leitura, escrita, matemática, soluções de problemas, sem definir orientações mais específicas, preparando uma mão-de-obra adaptável. Soma-se a essa idéia aquela trazida pelas agências internacionais, sobretudo o Banco Mundial, de que o investimento em educação básica traz uma maior taxa de retorno social (CORAGGIO, 1998, p. 105-106). A educação, portanto, conforma-se às exigências do capitalismo para o seu desenvolvimento nessa nova fase.

As diretrizes propostas pelos documentos de Jomtien orientam uma política educacional caracterizada pela expressão “para todos”. Ressalta-se que esse serviço está acompanhado pelo adjetivo “básico”, segmentando-se a população em dois setores: o primeiro, daqueles que não podem pagar e recebem somente o “básico” que lhes é oferecido; o segundo, daqueles que podem buscar no mercado os serviços “básicos” de melhor qualidade (CORAGGIO, 1998, p. 87). Isso leva ao que Leher (1998, p. 13) chamou de um verdadeiro “apartheid educacional”. Assim, países como o Brasil teriam a ação do Estado restringida ao ensino fundamental, voltado a aliviar a pobreza. Essa é a política da focalização e da seletividade.

Essas prerrogativas se agravam no que concerne à EJA. Nela “persiste uma série de problemas quanto ao uso diferenciado de termos tais como *alfabetização, educação de adultos, educação básica, educação básica de adultos*” (TORRES, 1994, p. 59, grifos no original). A autora

citada aponta que a separação entre a concepção de alfabetização e educação de adultos tem contribuído para consolidar antigas concepções e práticas voltadas para as campanhas de alfabetização.

As reformas educacionais que se seguiram nos anos de 1990, em especial as que configuraram a EJA, estão claramente predefinidas como parte do ajuste estrutural que desencadeia as reformas do Estado nos planos político-institucional, econômico e administrativo. Tais reformas, em todos os níveis da educação no Brasil, tiveram como caráter básico a integração daqueles “que adquirem ‘habilidades básicas’ que geram ‘competências’ reconhecidas pelo mercado” (FRIGOTTO, 2004a, p. 16). Entendemos que a idéia sobre as “novas habilidades - de conhecimento, de valores e de gestão, - e, portanto, de novas competências” para alcançar o mercado de trabalho - contribui para apagar e distanciar a educação e formação técnico-profissional como direito subjetivo de todos. “Trata-se, agora, de serviços ou bens a serem adquiridos para competir no mercado produtivo – uma perspectiva educativa mercadológica, pragmática e, portanto, desintegradora” (FRIGOTTO, 2004a, p. 16).

O final do século XX e início do século XXI possui como característica a “ruptura crescente da proteção ao trabalho” com o aumento dos “trabalhadores sobrantes”, que se tornam dependentes dos “programas emergenciais de alívio à pobreza, da filantropia e da caridade social”. Soma-se a isso a tendência dos governos neoliberais de atacar os problemas pelos seus efeitos com políticas focalizadas de inserção social. Além disso, a tendência dos anos 1990 de conchamar os excluídos à auto-organização “alternativa do trabalho” implica a naturalização de conceitos como economia popular, economia de sobrevivência e mercado informal. Por último, a emergência de teses de que estamos vivendo na “sociedade do conhecimento”, sociedade do entretenimento, do lúdico com o fim do trabalho ou o tempo

liberado citado pelo Parecer CEB 11/2000, dissimula a realidade de que o tempo livre não é tempo de prazer, mas “tempo torturado de precariedade – existência *provisória sem prazo*” (FRIGOTTO, 2004a, p. 13, grifos no original).

Katz (1996, p. 87) aponta o uso da tecnologia como forma de acentuar a dualidade do mercado de trabalho entre trabalhadores estáveis e os flexibilizados, e explicita que essa dualidade, assim como o próprio desemprego, não vem preestabelecidos pela natureza da informática. Essas prerrogativas ajustam-se às necessidades das corporações em manter um grupo de trabalhadores mal-remunerados e desqualificados, confirmando a tendência explícita do capital a uma sempre crescente exploração do trabalho assalariado.

Pode-se dizer que a questão da qualificação dos trabalhadores não deve ser vista como garantia de ingresso no mercado de trabalho formal, pois se observa que ao mesmo tempo em que aumenta o número de trabalhadores mais qualificados para exercer atividades mais complexas, da mesma forma aumenta a massa dos operários empurrados para atividades degradantes, para as quais não se exige maior qualificação. E sobre isso, Katz (1996, p. 87) enfatiza: “é, portanto, hipócrita apresentar o treinamento do pessoal como remédio para o desemprego ou para a deterioração do trabalho, quando a organização patronal do trabalho informatizado está premeditadamente segmentada para produzir ambos os males”.

A utilização capitalista das novas tecnologias, como forma de aumentar as taxas de lucro das empresas para se manter em um mercado cada vez mais competitivo, impõe ao trabalhador um regime de intercâmbio de funções, com o objetivo de reduzir os custos da rotação de mão-de-obra. A tecnologia, que deveria ser acompanhada de uma maior exigência de responsabilidade, compromisso e criatividade no trabalho, que redundaria em uma melhora

qualitativa do trabalho, choca-se com a meta patronal de elevação dos lucros (KATZ, 1996, p.88).

Depreende-se, da análise, que o discurso quanto à necessidade do aumento da qualificação dos trabalhadores para inserção do mercado de trabalho é enganosa, já que o objetivo principal da aplicação das novas tecnologias na sociedade capitalista é o lucro, e para esse ser obtido torna-se necessário encontrar formas de extração de mais-valia, para o que a informatização constitui-se em um instrumento. O mesmo se verifica em relação ao discurso de que uma formação geral com noções básicas faz-se necessária para a obtenção do emprego formal para todos os brasileiros. Esse engodo fica evidente na pesquisa realizada por Nogueira (2002, p. 64) com alunos provenientes das famílias da elite brasileira, nas quais fica claro que, para esse grupo social, apenas no âmbito público, a escola se apresenta como propiciadora das qualidades requeridas pelo mercado de trabalho, enquanto no âmbito privado é no mundo dos negócios que os jovens terão êxito econômico. Para esse grupo, o empreendedorismo deve começar cedo, e por isso os filhos passam a acompanhar os pais nos negócios. Tal fato não pode ser entendido como um “estudante trabalhador”, já que seu horário de trabalho mostra-se mais flexível e os jovens não trabalham por necessidade de auto-sustento ou de complementação da renda familiar. Percebe-se por meio da pesquisa, que o valor simbólico do certificado é reconhecido mesmo sem estarem convencidos de que esse certificado possua um papel importante na promoção social, no sentido de sucesso material.

Ainda sobre o valor simbólico da educação escolar, Saes (2004, p. 73) explicita sua reduzida importância para boa parte dos grupos sociais característicos da sociedade capitalista. Contudo, a idéia de que a educação escolar é essencial para o desenvolvimento da sociedade é utilizada para justificar fracassos em outros domínios da política do Estado, por exemplo:

crescimento econômico, emprego, distribuição de renda, saúde, entre outros, servindo ao individualismo neoliberal.

Não obstante, esse mesmo autor evidencia que é a classe média o grupo social que mais investe recursos materiais e financeiros na educação escolar, posto que “esse é o único grupo social cuja trajetória socioprofissional depende estritamente da trajetória escolar. O que significa dizer que:

O desempenho de um trabalho não-manual (isto é, uma atividade mental de caráter reiterativo e não-inovador) ou de um trabalho mais especificamente intelectuais (isto é, uma atividade mental com caráter inovador ou criador) exige conhecimentos teóricos e elementos culturais que a escola ministra de modo organizado, sistemático e planejado. Por isso, a classe média está organicamente comprometida com a educação escolar (SAES, 2004, p.75).

A conclusão de Saes (2004, p. 75) é que a classe média possui uma aspiração educacional sempre crescente, fato que pressiona para a ampliação de vagas no ensino superior. Essa pressão leva a um número de profissionais diplomados superior ao que pode ser absorvido pelo mercado e pelo Estado. Essa situação causa uma tendência à sobrequalificação nos países capitalistas, tendência essa absorvida pelo sistema capitalista sob a forma de degradação dos diplomas do ensino superior, com tendência à ocupação de postos de trabalho para os quais se dispensavam tais diplomas.

Termo muito utilizado na literatura que trata da relação trabalho-educação, o qual merece destaque nesse trabalho, é a chamada empregabilidade. Esse termo, que ganhou espaço e centralidade a partir dos anos 1990 nos documentos oficiais ou recomendações das agências internacionais, passou a ser definido como eixo fundamental de um conjunto de políticas destinadas a acabar com o desemprego. Para Gentili (2002, p. 52), o termo empregabilidade

exerce um papel de extrema importância na construção e legitimação de um novo senso comum sobre o trabalho, a educação, o desemprego e sobre a individualidade, e conclui que:

[...] a empregabilidade desempenha uma função simbólica central na demonstração do caráter limitado e aparentemente irrealizável dessa promessa na sua dimensão econômica: *a escola é uma instância de integração dos indivíduos ao mercado, mas não todos podem ou poderão gozar dos benefícios dessa integração já que, no mercado competitivo não há espaço para todos.* (GENTILI, 2002, p. 52 - grifos no original).

A valorização do papel econômico da escola ganhou força no contexto das políticas keynesianas de bem-estar social e resultou no surgimento da Teoria do Capital Humano, que trouxe consigo a idéia de que a educação constituir-se-ia em uma forma de integração dos indivíduos à vida produtiva, ao formar, via transmissão, difusão e socialização dos conhecimentos e saberes, capital humano que, como um poderoso fator produtivo, permite tanto um aumento da renda individual quanto o crescimento econômico das sociedades.

O termo empregabilidade constitui-se, para Gentili (2002, p. 53-54), em uma “neoteoria do capital humano, metamorfoseado com as novas condições de acumulação do capitalismo globalizado”. Para esse autor, o termo recupera a concepção individualista da Teoria do Capital Humano, porém não relaciona mais o desenvolvimento individual ao desenvolvimento social. Assim, “as economias podem crescer e conviver com uma elevada taxa de desemprego e com imensos setores da população fora dos benefícios do crescimento econômico [...]”. Isso significa que aumentar as condições de empregabilidade não garante que os indivíduos tenham seu lugar no mercado de trabalho.

Outra questão importante e merecedora de destaque sobre o termo empregabilidade é que a concepção de renda e emprego, sob a perspectiva de que só os melhores conseguirão chegar

ao emprego formal, deixa de ser entendida como direito de todos os cidadãos. Sobre isso Gentili (2002, p. 55) esclarece que:

[...] fazem parte da empregabilidade conhecimentos vinculados à formação profissional, mas também o capital cultural socialmente reconhecido, além de determinados significados ou dispositivos de diferenciação que entram em jogo nos processos de seleção e distribuição dos agentes econômicos: ser branco, ser negro, ser imigrante, ser gordo, ser surdo, ser nordestino...

Sobre a valorização do capital cultural socialmente reconhecido quando da busca pela inserção profissional, ressaltamos a pesquisa de Nogueira (2002, p. 53) junto às famílias da elite brasileira, a qual apontou como fator decisivo na escolha da escola para os filhos a seguinte questão:

Com relação aos critérios de escolha declarados pelas famílias, menos importante do que a qualidade do ensino oferecido pelo estabelecimento, parecem, para esse grupo social, a dimensão moral do processo pedagógico ('abertura moderada') e a qualidade da clientela. Isto é, esses pais optam por instituições que imaginam oferecer um ambiente social seletivo, homogêneo e consoante com os padrões da família ('continuação da casa', para empregar uma expressão recorrente nos depoimentos recolhidos).

Para as classes populares a idéia recorrente é que a posse do certificado poderá garantir-lhes as condições de empregabilidade. Isso tem contribuído para o surgimento de cursos aligeirados de formação profissional em substituição à escolarização básica ou à certificação formal das etapas fundamental e média, por meio de cursos supletivos que não conferem rigor e seriedade à formação de jovens e de adultos. O mesmo ocorre com as instituições de ensino superior de idoneidade discutível. A esse conjunto de alternativas em busca da empregabilidade Kuenzer (2002, p. 93) denomina de "certificação vazia", e explicita que essas estratégias de escolarização constituem-se em "modalidades aparentes de inclusão que fornecerão a justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência". A mesma autora chama esse processo de

“inclusão excludente”, para o qual a escola oferece ao capital a força de trabalho técnica e socialmente disciplinada.

A conclusão a que se chega é a de que, a despeito das funções de reparação, equalização e qualificação atribuídas à EJA no Brasil a partir dos anos 1990, essa modalidade da educação continua a se caracterizar pela suplência, substituição compensatória do ensino regular, via cursos ou exames e suprimento, complementação do inacabado por meio de aperfeiçoamento e atualização, conforme orientava o Parecer CNE/CEB 699/72. Dessa forma, percebemos que a propalada alteração do caráter da EJA no Brasil tem um efeito mais ideológico do que prático. Esse efeito, apontado por Saes (2004, p. 75), significa que para o capitalismo na sua fase mundializada, com políticas estatais neoliberais, torna-se necessário garantir, no âmbito do discurso, a idéia de que a educação escolar é essencial para o desenvolvimento da sociedade. Assim, ao sinal de fracasso da política estatal, a responsabilidade recai sobre as carências efetivas de escolarização da população.

Outra questão que deve ser ressaltada é a manutenção do dualismo histórico que sempre marcou o sistema educacional brasileiro, a saber, escolarização distinta para as massas trabalhadoras e para os trabalhadores qualificados, esses últimos provenientes das camadas médias e parcelas da burguesia. Dessa forma, para aqueles que venham a realizar o trabalho simples, o sistema educacional oferece somente o básico. Para aqueles que irão desempenhar funções de maior complexidade são destinadas atividades curriculares e estrutura organizacional de nível superior com o objetivo de que esses trabalhadores utilizem os conhecimentos de ciência e tecnologia trazidos pelos grandes grupos transnacionais de forma adaptada a nossa realidade (NEVES, 1999, p. 135). A ideologia liberal está justamente do fato de o fracasso ou sucesso da sociedade ou do indivíduo serem debitados aos cidadãos que

não souberam buscar a educação que melhor se adaptasse às suas características, também individuais.

Concordamos com a análise de Noronha (2002, 70-74) de que conceitos como eqüidade e empregabilidade são complementares, pois transferem para o indivíduo a capacidade de manter-se nessa sociedade. Os termos eqüidade e empregabilidade partem do pressuposto do mérito e da recompensa, definidos pelo modo como o indivíduo se coloca no mercado, associando o êxito ou o fracasso às características individuais de cada um. A busca pela eqüidade ou a empregabilidade passa a ser tarefa individual. A não-inserção no mercado de trabalho ganha explicação pela ausência de requisitos exigidos pelos novos padrões de gerenciamento e das exigências da chamada sociedade do conhecimento, deixando a entender que o problema está no indivíduo, e não na aplicação capitalista das novas tecnologias, conforme vimos nesse capítulo.

A dificuldade em se buscar uma educação que atenda à população jovem e adulta com qualidade está justamente no fato de que essa modalidade da educação, embora atenda a alunos oriundos das camadas médias e da elite, é, em sua maior parte, composta de pessoas vindas das camadas populares, para as quais apenas o básico é destinado, porém sem abandonar a idéia de que a educação escolar torna-se fator de desenvolvimento pessoal e social.

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Realizar os objetivos propostos neste trabalho revelou-se uma tarefa árdua, devido à complexidade da apreensão histórica das relações entre o educacional, o político e o econômico. Compreender o processo de configuração da EJA pós-1990 e a atribuição da funcionalidade de reparação, equalização e qualificação a esta modalidade da educação levou-nos a alargar nosso campo de visão, com a conseqüente ampliação de nossa bagagem teórica. Assim, avançamos para além da análise do objeto encerrado no âmbito dos processos escolares, das ações dos poderes públicos e da legislação pertinente.

No processo de nossa pesquisa, o desafio de estabelecer a articulação entre as esferas do singular e do universal levou-nos a buscar na organização da sociedade capitalista, em sua luta histórica para superar a crise estrutural, os condicionantes da reforma educacional realizada – não apenas no Brasil - a partir da década de 1990, da qual resultou a conformação do nosso objeto de estudo.

Analisar o modo como a educação de jovens e adultos vem sendo configurada a partir da década de 1990 no Brasil implicou partir da análise da política estatal pertinente a essa modalidade da educação escolar e, além disso, ultrapassar a explicação de tal processo, não nos restringindo à esfera da política educacional. Assim, foi necessária a contextualização histórica de nossa discussão, o que nos levou a relacionar a problemática tratada com questões da fase monopolista e imperialista de desenvolvimento do capitalismo mundial.

O que se tornou claro para nós foi a explicitação do significado histórico da reestruturação do capitalismo, no processo de mundialização do capital, da função dos ajustes estruturais e políticos neoliberais e das políticas sociais excludentes, incluindo as educacionais. Dessa forma, compreendemos que a centralidade adquirida pela educação básica e da inclusiva proposta de educação para todos dos anos 1990, nos documentos das agências internacionais, nos documentos normativos e orientadores oficiais referentes à educação nacional, para citar os mais importantes, na prática, representou a diminuição da responsabilização do Estado pela oferta e manutenção do bem-estar social com subsídios, incluindo-se, principalmente, o financeiro.

Entendemos que a política educacional gestada nos anos 1990 só pode ser devidamente analisada como parte do processo de redefinição do papel do Estado, processo este inserido num conjunto de mudanças que vêm ocorrendo na esfera da produção, do mercado e do próprio Estado. Apreendemos que as mudanças na forma de produzir, no mercado e no Estado, embora se constituam em processos distintos, fazem parte do mesmo movimento histórico, o da reestruturação capitalista em resposta à sua crise de rentabilidade, que se tornou evidente a partir dos anos 1970.

Apreendemos, no transcorrer deste estudo, que as políticas sociais estatais focalizadas, ou seja, dirigidas a setores da sociedade com carências pontuais, têm contribuído para a negação do princípio universalista dos direitos sociais. Dessa forma, a educação deixa de ser vista como um direito de cidadania e torna-se uma mercadoria adquirida por aqueles que podem pagar, ou oferecida de forma emergencial para aqueles que dependem da proteção estatal.

Analisar a política nacional para educação de jovens e adultos implicou em compreender que os fundamentos da política educacional adotada pelo governo brasileiro não são exclusivamente gerados no âmbito nacional. Isso nos levou a considerar a influência, direta ou indireta, das agências internacionais nas reformas de cunho neoliberal implementadas pelos governos e no direcionamento das políticas públicas, dentre elas a educação.

A partir daí buscamos apreender a forma como foram gestadas as idéias acerca da centralidade na educação básica em âmbito internacional e como essas idéias chegaram até o Brasil. Associa-se o início da articulação em torno do tema da centralidade da educação básica à Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), evento que se constituiu em marco importante no panorama de discussão mundial sobre educação e de aproximação entre os países para discutir uma agenda comum sobre educação. Tais aproximações receberam contribuição de algumas iniciativas internacionais importantes, entre as quais o Encontro de Nova Delhi em 1993, o encontro de Dakar, Senegal, em abril de 2000, e - especificamente para a EJA - a V Conferência Internacional de Educação de Jovens e Adultos (1997).

Além do cenário mais amplo dos eventos e reuniões de cúpula, nos quais participaram dirigentes e especialistas de organismos nacionais e internacionais que formularam políticas para a educação, destacamos a articulação íntima entre os grandes compromissos internacionais e as propostas regionais trazidas pelas agências internacionais localizadas na América Latina. Deprendemos, por meio da análise realizada, que foi se configurando uma agenda global a partir das propostas educativas acordadas em eventos internacionais e balizadas em encontros regionais. Destacamos a atuação da Cepal, que se articula em torno do entendimento de que o progresso técnico impulsiona a transformação produtiva e promove a

equidade e a democracia. O mesmo ocorre em relação ao documento da Unesco (1999), “Educação: um tesouro a descobrir”, conhecido também como “Relatório Jacques Delors”, e o Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac) e o seu sucessor, o Projeto Regional de Educação para a América latina e Caribe (Prelac).

Com o estudo em questão, pudemos evidenciar que a aceitação da agenda educacional em países como o Brasil se dá pela via da cooperação e da intervenção. A aceitação da agenda não é feita sem restrições, todavia percebemos uma sintonia entre os organismos internacionais e os governos que buscam recursos para investimentos, sobretudo no tocante aos empréstimos do Banco Mundial, que, por meio das condicionalidades cruzadas, impõe uma agenda de ajustes estruturais a serem seguidos pelos países tomadores de empréstimos.

Ademais, a despeito da mobilização nacional e internacional sobre o tema da educação de jovens e adultos, entendemos que as políticas de educação voltadas para esse segmento podem ser vistas como uma resposta do Estado às pressões do sistema internacional. Além disso, indicadores de prestígio internacional consideram crucial o alcance de certos níveis de desenvolvimento e de alfabetização, o que justifica o interesse pela alfabetização retomado por parte de muitas sociedades no final do século XX, sem que isso correspondesse a uma oferta de educação continuada aos jovens e adultos, pois o que interessa é a redução dos índices de analfabetismo do país, e não a universalização da educação básica.

Evidenciou-se neste trabalho que as políticas públicas de EJA, na última década do século XX, a despeito da ampliada concepção de educação básica presente nas recomendações estabelecidas na Conferência Mundial de Jomtien, tomadas como orientadoras na legislação educacional produzida no período, foi sofrendo restrições no confronto com a realidade de

países considerados em desenvolvimento, como o Brasil. A ação e a responsabilidade estatal para com a educação básica restringiram-se ao ensino fundamental dos sete aos quatorze anos, em detrimento de modalidades de ensino como a EJA.

A funcionalidade da EJA, contrariando as promessas de reparação, equalização e qualificação, permanece restrita a uma ação supletiva do Estado que, para esta modalidade da educação, não destinou recursos financeiros suficientes e, além disso, transferiu para a sociedade civil parte da tarefa de escolarização dos jovens e adultos. Tal fato contribui para criar a ilusão de que está havendo a democratização do poder público, e ainda permite ao governo desobrigar-se da imediata universalização da educação básica em todas as suas etapas.

Para a EJA isto tem significado uma atuação estatal caracterizada por intervenções focalizadas e de caráter compensatório, como é o caso do programa Alfabetização Solidária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea), o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), o Programa Recomeço e o Programa Brasil Alfabetizado. Todos esses programas foram ou são desenvolvidos com a participação de empresas, sindicatos e federações, caracterizando uma mobilização da sociedade civil na oferta de EJA, sob o regime de parceria.

Quanto às funções da EJA, evidenciamos a sua estreita vinculação com as noções de competência, inclusão social, cidadania, e sua vinculação com as mudanças na forma de produzir do capitalismo do fim de século XX e início do século XXI. Compreendemos que a idéia da chamada inclusão social via escola, promessa da função reparadora da EJA, baseia-se em um reducionismo, pois a escolarização, na atual fase do desenvolvimento capitalista, tem

sido utilizada para justificar a seletividade em um mercado do trabalho em que não há lugar para todos.

Sendo assim, entendemos que o discurso atual sobre a inclusão e a exclusão social tem transferido para o indivíduo a responsabilidade por adquirir a capacidade de incluir-se, ou não, nesta sociedade. Tais idéias têm contribuído para encobrir a realidade social que produz a exclusão, além de impedir uma discussão sobre as possibilidades reais de superação dessa realidade. Soma-se a isso a idéia de que a cidadania constitui-se num prêmio para os vencedores, tornando-se ela mesma uma cidadania voltada aos interesses do mercado. Não obstante, é esse discurso de inclusão que tem levado muitos jovens e adultos a retornar para a escola e retomar seus estudos, fato que muitas vezes tem gerado novo abandono escolar, pois as condições materiais de existência obrigam jovens e adultos a uma opção pelo trabalho em detrimento da escola. Para as camadas médias e populares, isso significa a individualização do fracasso, já que o insucesso escolar e profissional justifica-se pelas características individuais de cada um como incompetência e desinteresse.

Explicitamos que o termo equidade, utilizado com freqüência nos documentos nacionais e internacionais sobre educação, deve ser entendido como o equilíbrio entre o mérito e a recompensa, e pudemos perceber um sutil deslocamento do conceito de igualdade para o de equidade. Pelos princípios neoliberais, justifica-se a existência das desigualdades como fruto das escolhas individuais do cidadão-cliente, ou ainda, como necessárias para o bom funcionamento do mercado. A idéia da equidade tem servido para que o Estado burguês promova a aparente conciliação dos interesses da classe trabalhadora, sem prejudicar os interesses do capital e para a manutenção da coesão social.

Na fase do capitalismo mundializado o desemprego torna-se uma das maiores dificuldades para a classe que vive do seu trabalho, o que intensifica a confrontação entre a força de trabalho e o capital. Para amenizar esse embate, surgem elaborações ideológicas que procuram dar conta das diferenças inconciliáveis entre os interesses do capital e do trabalho. Nesse processo, a educação é chamada a cumprir o seu papel histórico de formação do homem para a sociedade, colocando-se como redentora, mediante a promessa de mudança situacional do indivíduo. Porém, percebemos que a promessa de romper com a característica que sempre a marcou essa modalidade da educação no Brasil se restringe à natureza das políticas sociais neoliberais. Na prática, o discurso inclusão social via escola revela-se na exclusão social via mercado, pois a exclusão deixa de ser percebida como condição do modo de produção capitalista para tornar-se fruto das características individuais daqueles que não conseguiram seu lugar na competitiva sociedade capitalista que se manifesta no mercado de trabalho.

Concluimos nosso trabalho com a argumentação sobre a impossibilidade do cumprimento pleno da EJA reparadora, equalizadora e qualificadora, em razão da natureza excludente do sistema capitalista e das políticas sociais neoliberais. Desvendamos, portanto, o significado histórico das promessas de reparação, equalização e qualificação apresentadas como funções da EJA no Parecer CNE/CEB 11/2000 e na Resolução CNE/CEB 1/2000.

REFERÊNCIAS

ALFABETIZAÇÃO, Solidária. **Série Avaliando**, n. 2, Brasília, 2002a.

ALFABETIZAÇÃO, Solidária. **Trajetória 6 anos**. Brasília, 2002b.

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **Instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Tradução de Antônio Chizzotti. 2.ed. rev. São Paulo: EDUC, 2000.

ALVES, Giovanni. **Dimensões da globalização: o capital e suas contradições**. Londrina: Práxis, 2001.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. ver. ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Trabalho e precarização na ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 35-48.

ARELARO, Lisete Gomes; KRUPPA, Sônia Portella. A educação de jovens e adultos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002. p.89-107.

ARISTÓTELES, 384-355 A. C. **Metafísica: livro I e II; Ética a Nicomaco; Poética**. Seleção de textos de José Américo Motta Pessanha; traduções de Vincenzo Cocco *et al.* São Paulo: Abril Cultural, 1984. (Os Pensadores).

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. São Paulo: Vozes, 1997.

AZEVEDO, Mario L. N. **A universidade argentina em tempos menemistas (1989-1999): reformas, atores sociais e a influencia do Banco Mundial**. 2001. 288 f. Tese (Doutorado em educação). FEUSP, São Paulo, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial**. Versión preliminar. Washington, DC, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Informações sobre o Banco**. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org.br>>. Acesso em: 07 fev. 2005.

BATISTA, Roberto Leme. **A educação profissional da década neoliberal: o caso Planfor**. Dissertação de Mestrado. 2002. 188 f. Universidade Estadual Paulista - UNESP, Marília, 2002.

_____. Toyotismo: racionalização e controle do trabalho. **Cadernos de Metodologia e Técnica de Pesquisa**, Maringá, ano 9, n. 8, p. 239-276, 1997.

_____. Reestruturação produtiva, ideologia e qualificação: crítica às noções de competência e empregabilidade. In: BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan. **Desafios do trabalho: capital e luta de classes no século XXI**. Londrina: Práxis, 2003.

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, p.26-34, jan./fev./mar./abr. 1997.

_____. A política de educação de jovens e adultos analfabetos. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p. 207-245.

_____. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Pioneira, 1974.

BIANCHETTI, Lucídio. **Da chave de fenda ao laptop**. Tecnologia digital e novas qualificações: desafios à educação. Petrópolis: Vozes, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolução de las ideas de la CEPAL. **Revista de la Cepal**. Disponível em: <http://www.eclac.org>. Acesso em: 25 nov. 2004.

BRASIL. (2001a) Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília: Inep, 2001.

BRASIL. (2001b) Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual de operações - Pronera**. Brasília, 2001b.

_____. (2004a) Ministério do Trabalho e do Emprego. Conheça o Planfor. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/temas/qualprof/Conteúdo>>. Acesso em: 05 abr. 2004.

_____. (2004b) **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 5.692/71)**. Disponível em: http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/15692_71.htm. Acesso em: 16 maio 2004.

_____. (2004c) Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Governo Federal quer triplicar recursos para a educação na reforma agrária**. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br> > . Acesso em: 26 jul. 2004.

BRASIL. (2004d) Ministério da Educação. Fundo de desenvolvimento da Educação. Conselho deliberativo. **Resolução n. 14/2004**, de 25 de março de 2004, que estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar no âmbito do programa Brasil Alfabetizado.

_____. (2004e) Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. **Medida Provisória n. 173/2004**, de 16 de março de 2004, que institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado.

_____. (2004f) Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Governo Federal quer triplicar recursos para a educação na reforma agrária**. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br> > . Acesso em: 26 jul. 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96)**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

BRASIL. **Lei 4.024**, que institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

_____. Ministério da Educação. **V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos**. Brasília: MEC/SEF, 1998.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Carlos Roberto Jamil Cury (relator). Parecer CEB11/2000 - Diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. In: SOARES, Leôncio. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 25-133.

_____. Conselho deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). **Resolução n. 333/2003**, de 14 de julho de 2003, que institui o Plano Nacional de Qualificação - PNQ.

_____. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução n. 1/2000**, de 3 de julho de 2000, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos.

_____. Presidência da República. MARE. Câmara da reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRUNO, Lúcia. Reestruturação capitalista e Estado Nacional. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T (Orgs.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 2001. p. 13-42.

CASTRO, Ramón Pena. **Desvalorização social do trabalho e ilusória centralidade da educação**. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br/art>>. Acesso em: 06 maio 2004.

CATTANI, Antônio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. 4. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

CASASSUS, Juan. A reforma educacional na América Latina no contexto da globalização. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 114, p. 7-28, nov. 2001.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Santiago: CEPAL/UNESCO, 1992.

CEPAL. (2004a) **Información histórica**- evolução de las ideas de la CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 26 nov. 2004.

CEPAL. (2004b) **Informação geral**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 26 nov. 2004.

CHESNAIS, François. Capitalismo de fim de século. In: COGGIOLA, Osvaldo (Org.). **Globalização e socialismo**. São Paulo: Xamã, 1997a. (Coleção Fora de Ordem). p. 7 – 33.

_____. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n.3, p.19-46, set. 1997b.

_____. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?** Neoliberalismo e ordem global. Tradução de Pedro Jorgensen Júnior. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a Educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998. p.75-124.

DELORS, Jacques. **Educação um tesouro a descobrir**. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2000.

DEL PINO, Mauro. Política educacional, emprego e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 65-88.

DI PIERRO, Maria Clara. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. 314 f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

_____. **Seis anos de educação de jovens e adultos no Brasil: os compromissos e a realidade**. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

_____; GRACIANO, Mariângela. **A educação de jovens e adultos no Brasil**. Informe apresentado à Oficina Regional da Unesco para a América Latina y caribe. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

DI ROCCO, Gaetana Maria Jovino. **Educação de adultos: uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Loyola, 1979.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. **Crítica Marxista**. Campinas, n. 18, p. 11-36, maio 2004.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. **Políticas educacionais do estado do Paraná na década de 80 e 90: da prioridade à “Centralidade na Educação Básica”**. 2001. 162 f. Dissertação (Mestrado em História, Filosofia e Educação) - UNICAMP, Campinas, 2001.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90**. Uma década de neoliberalismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez. p. 229-252.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Lúcia Carli. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1998.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 45-60, mar. 2003.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 2. ed., São Paulo: Cortez, 1996.

_____ (2004a) Cidadania e formação técnico profissional. Desafios neste fim de século. **A Página da Educação**. Disponível em: < <http://www.apagina.pt/arquivo/artigo>>. Acesso em: 16 maio 2004.

_____ (2004b) Globalização e crise do emprego: mistificações e perspectivas da formação técnico-profissional. **Boletim Técnico do SENAC**. Disponível em <<http://www.senac.br/informativo>>. Acesso em: 16 maio 2004.

GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. **Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial brasileira.** 2004. 214 f. Tese (doutorado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2004.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação.** Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2002. p. 45-60.

HADDAD, Sérgio. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Estado e educação de adultos 1964-1985.** 1991. 360 f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1991.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de Jovens e Adultos. Avaliação da década de educação para todos. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 14, p. 29-40, 2000.

_____. Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998). Brasília: MEC/INEP/Comped, 2002. (Série Estado do Conhecimento).

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** Tradução de Adail Ibirajara Sobral; Maria Stela Gonçalves. 8. ed. São Paulo: Loyola, 1999.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, São Paulo, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

IIEP. **Instituto Internacional de Planejamento da Educação.** Disponível em: <<http://www.unesco.org/iiep/spa/about.htm>>. Acesso em: 05 abr. 2005.

KATZ, Cláudio; KATZ, Claudio. Sete teses sobre as Novas tecnologias da informação. In: COGGIOLA, Osvaldo. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã, 1996. p. 71-118.

KRAWCZYK, Nora. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 59-72.

KUENZER, Acácia Zeneida. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luis (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. Campinas: Autores Associados; HISTEDBR, 2002. p. 77-96.

LARANJEIRA, Sonia Maria G. Programas de Qualidade Total. In: CATTANI, Antônio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia**. 4. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

LAUGLO, Jon. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. 266 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, Roberto. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, ano 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

_____. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos “novos” movimentos sociais na educação. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001. p.145-176.

LÊNIN, Vladimir Ilich. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. Tradução Olinto Beckerman. 4. ed. São Paulo: Global, 1987.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. A educação e os desafios das novas tecnologias. In: FERRETTI, Celso João et al. **Novas tecnologias, trabalho e educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MACHADO, Maria Margarida. **A trajetória da EJA na década de 90** - políticas públicas sendo substituídas por “solidariedade”. Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br>>. Acesso em: 22 out. 2002.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. 11. ed. São Paulo: Bertrand Brasil-DIFEL, 1987. L.1, v. 1.

_____; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1986.

_____. **Manifesto do partido comunista**. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MÉSZÁROS, István. **O século XXI**: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição.** Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Editora da UNICAMP, Boitempo, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2003.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Neoliberalismo:** de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

NEVES, Lúcia. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org). **O desmonte da Nação.** Balanço do governo FHC. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

NOGUEIRA, Maria Alice. Estratégias de escolarização em famílias de empresários. In: ALMEIDA, Ana Maria F.; NOGUEIRA, Maria Alice. **A escolarização das elites.** Um panorama internacional da pesquisa. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, p. 49-65.

NORONHA, Maria Olinda. **Políticas neoliberais conhecimento e educação.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2002.

OIE. **Organização dos Estados Ibero-americanos.** Informações Gerais. Disponível em: <http://www.oiebrpt.org/oei_es.htm>. Acesso em: 05 abr. 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação básica:** gestão do trabalho e da pobreza. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 125-144.

_____, Dalida Andrade. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA Dalida; DUARTE, Marisa R. T. (Orgs). **Política e trabalho na escola:** a administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed. Belo Horizonte. Autêntica, 2001. p. 69-97.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Direito subjetivo – base escolástica dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 31-43, out. 1999.

OLIVEIRA, Ramon. O legado da CEPAL à educação dos anos 90. **OIE- Revista Iberoamericana de Educação.** Disponível em: <<http://www.campus-oie.org>>. Acesso em: 24 nov. 2004.

PAIVA, Vanilda. Qualificação, crise do trabalho assalariado e exclusão social. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio. **A cidadania negada:** políticas de exclusão na educação e no trabalho. São Paulo: Cortez, 2001. p. 49-64.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Edições Loyola, 1987.

PARANÁ (Estado). **Ofício Circular DESU/SEED 013/98**. Descentralizar Exames Supletivos de Educação Geral. Curitiba, 1998.

_____. **Proposta pedagógica - ensino semipresencial**. Educação de Jovens e Adultos. Curitiba, 2001.

_____. **Resolução 3120/98** do Conselho Estadual de Educação sobre a mudança de nome dos Centros de Estudos Supletivos (CES) Centro Estadual de Educação Aberta Continuada à Distância (CEAD). Curitiba, 1998.

_____. **Resolução 4561/99** do Conselho Estadual de Educação sobre a mudança de nome do Centro Estadual de Educação Aberta Continuada à Distância (CEAD) para Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos (CEEBJA). Curitiba, 1999.

PEREIRA, Sérgio Martins. Toyotismo. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira (coordenador)... [et al.] **Enciclopédia de guerras e revoluções do século XX: as grandes transformações do mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

PERONI, Vera. **Política educacional e o papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: OURIQUES, Nildo Domingos; Rampinelli, José Waldir. **No fio da navalha**. Crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p. 15-38

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização: a nova divisão do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____, Márcio. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

RAMOS, Marise Nogueira. O “novo” ensino médio à luz de antigos princípios: trabalho, ciência e cultura. **Boletim Técnico do Senac**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 19-27, maio/agosto de 2003.

ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (orgs). **Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa**. 4. ed. São Paulo: Papyrus, 2003.

RUMMERT, Sônia Maria. Jovens e adultos trabalhadores e a escola. A riqueza de uma relação a construir. In: FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Orgs.). **A experiência do trabalho e a educação básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p.117-129.

RUMMERT, Sônia Maria. **Educação e identidade dos trabalhadores**: as concepções do capital e do trabalho. São Paulo: Xamã, 2000.

SAES, Décio. **República do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SAES, Décio Azevedo Marques de. Educação e Socialismo. **Crítica Marxista**. Campinas, n. 18, p.73-83, maio de 2004.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. 7. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação superior: o Banco Mundial reforma suas teses e o Brasil reformará sua política? **Educação brasileira**. Brasília, v. 22, n. 45, p. 11-53, jul./dez. 2000.

SILVA, Francisco Carlos Lopes. **O trabalho infanto-juvenil na sociedade capitalista**. Disponível em: <<http://www.educaremrevista.ufpr.com.br>>. Acesso em: 07 fev. 2005.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **A reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVEIRA, Elisabete Cristina Cruvello da. **El rol de las Conferencias Internacionales de Edición de La OIE-Unesco y las políticas educativas em los años 90**. 1998.168f. Dissertação de Mestrado. Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - FLACSO, Buenos Aires, 1998.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Leôncio Gomes. **Educação de jovens e adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. (Diretrizes Curriculares Nacionais).

SOARES, Maria Clara Couto. O Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 15-40.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e educação pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002. p. 89-104.

STROOBANTS, Marcelle. A visibilidade das competências. In: ROPÉ, Françoise; TANGUY, Lucie (orgs). **Saberes e competências**: o uso de tais noções na escola e na empresa. 4. ed. São Paulo: Papirus, 2003.

TORRES, Carlos Alberto. Política para educação de adultos e globalização. **Currículo sem Fronteiras**. Los Angeles, USA, v.3, n.2, p.60-69, Jul/Dez 2003.

TORRES, Rosa Maria. **Que (e como) é necessário aprender?** Necessidades básicas de aprendizagem e conteúdos curriculares. Campinas, SP: Papirus, 1994.

TOUSSAINT, Eric. **A bolsa ou a vida.** A dívida externa do terceiro mundo: as finanças contra o povo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNESCO. **Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.**

OREALC/UNESCO- Santiago. Disponível em: <<http://www.unesco.cl>> Acesso em: 26 jan. 2005.

UNESCO BRASIL. **Histórico.** Disponível em: <<http://www.unesco.org.br>> . Acesso em: 25 nov. 2004.

VENTURA, Jaqueline Pereira. **O Planfor e a educação do jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada.** Disponível em: <<http://www.educacaoonline.pro.br/artigo>> . Acesso em: 05 abr. 2004.

XAVIER, Guilherme G. de F. Modelo Italiano. In: CATTANI, Antônio (Org.). **Dicionário crítico sobre trabalho e tecnologia.** 4. ed. rev. ampl. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

ZAGO, Nadir. Processos de escolarização nos meios populares: as contradições da obrigatoriedade escolar. In: NOGUEIRA, Maria Alice; ROMANELLI, Geraldo; ZAGO, Nadir. **Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares.** 2000. p. 17-44.

WCEFA- **Declaração mundial sobre educação para todos.** Disponível em: <<http://www.interlegis.gov.br>>. Acesso em: 04 fev. 2004.