

PROGRAMAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA JOVENS E ADULTOS: PAS E PBA, CONCEPÇÕES E GESTÃO

PROGRAMAS DE ALFABETIZACIÓN PARA JÓVENES Y ADULTOS: PAS Y PBA, CONCEPCIONES Y GESTIÓN

LITERACY OF YOUTHS AND ADULTS: PAS AND PBA PROGRAMS, THEIR CONCEPTIONS AND MANAGEMENT

ADA AUGUSTA CELESTINO BEZERRA¹

MÁRCIA ALVES CARVALHO MACHADO²

RESUMO

O objetivo deste estudo é configurar os dois principais programas implantados pelo Governo Federal pós-LDB/1996, visando à alfabetização de jovens e adultos, o PAS e o PBA, detendo-se de forma particular no PBA, com a análise dos seus objetivos, concepção de educação e aspectos relativos à gestão do programa. Trata-se de pesquisa teórica e de campo, com uso da abordagem qualitativa, cujas fontes de informações foram os documentos legais e orientadores das políticas e aquelas obtidas por meio de entrevista com o gestor nacional do PBA. As conclusões apontam que, embora os objetivos dos programas de alfabetização de adultos no Brasil tenham sido ampliados no sentido de universalizar a educação para as pessoas de 15 anos ou mais, a concepção de educação legitimada por eles, advinda das orientações da UNESCO, segue a lógica neoliberal. Também ficou patente que o Estado atribui um sentido simplista à alfabetização de jovens e adultos, indicando como sua principal preocupação implantar políticas educacionais que, embora assegurem o direito à educação, não avançam para uma perspectiva efetivamente democrática e emancipatória, perpetuando a característica compensatória das políticas para a EJA. Desse modo, evidencia-se a necessidade de avanço das políticas de Estado mediante programas que de fato contribuam para o fim do analfabetismo, monitorados e avaliados pelo poder público e pela sociedade civil, em

- 1 Pós-Doutora em Educação pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (Pt). Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Educação pelo Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas (IESAE/FGV-RJ). Pedagoga pela Universidade Federal de Sergipe. Professora Titular Pleno 2 do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tiradentes (UNIT – SE). Coordenadora do Observatório de Educação da UNIT/CAPES 2011 - 2017. Coordenadora Local do DINTER PUCRS/UNIT-SE 2016-2017. Pesquisadora Líder do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Gestão Socioeducacional e Formação de Professores (GPGFOP/PPED/UNIT/CNPq). adaaugustaeduc@gmail.com
- 2 Doutoranda em Educação da Universidade Tiradentes. Mestra em Educação pela UNIT. Licenciada em História. Coordenadora do Curso de Ciências Contábeis da Faculdade Sergipana. Integra o Projeto de Pesquisa intitulado Brasil, Portugal e Inglaterra: circulação de impressos protestantes e outros impressos durante a segunda metade dos Oitocentos (Grupo de Pesquisa em História das Práticas Educacionais/UNIT.) Bolsista da CAPES junto ao Observatório de Educação da UNIT/CAPES, como Professora da Educação Básica e, depois, como Mestranda, de 2011 a 2016. Integra o Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Gestão Socioeducacional e Formação de Professores (GPGFOP/PPED/UNIT/CNPq). mac_machado@hotmail.com

especial visando às características de descentralização, autonomia e flexibilidade.

Palavras-chave: Alfabetização de Jovens e Adultos • Educação • Gestão • PAS • PBA.

RESUMEN:

El objetivo de este estudio es configurar los dos principales programas implantados por el Gobierno Federal después de la LDB/1996 visando a la alfabetización de jóvenes y adultos, el PAS y el PBA, que se detenga de forma particular en el PBA, con la análisis de sus objetivos, concepción de educación y aspectos relacionados a la gestión del programa. Se trata de encuesta teórica y de campo, con uso del enfoque cualitativo, cuyas fuentes de informaciones fueran los documentos legales y orientadores de las políticas y las obtenidas por medio de entrevistas con el gestor nacional del PBA. Las conclusiones apuntan que, aunque los objetivos de los programas de alfabetización de adultos en Brasil fueran ampliadas para universalizar la educación para personas con 15 o más años, la concepción de educación por ellos legitimada, que viene de orientaciones de la UNESCO, sigue la lógica neoliberal. También es patente que el Estado se asigna un sentido simplista a la alfabetización de jóvenes y adultos indicando como su principal preocupación implantar políticas educacionales que aunque aseguren el derecho a la educación no avanzan para una perspectiva efectivamente democrática y emancipadora, perpetuando la característica compensadoras de las políticas para la EJA. De este modo, uno evidencia la necesidad de avance de las políticas de Estado a través de programas que de facto contribuyan para el fin del analfabetismo, monitoreados y evaluados por el poder público y por la sociedad civil, en especial con vistas a las características de descentralización, autonomía y flexibilidad.

Palabras clave: Alfabetización de Jóvenes y Adultos • Educación • Gestión • PAS • PBA.

ABSTRACT

The objective of this study is to configure the two main programs implemented by the Brazilian Federal Government after LDB/1996, aiming at the literacy of youths and adults, PAS and PBA, with a particular focus on PBA, analyzing its objectives, conception of Education and management aspects of the program. This is a theoretical and field research, using the qualitative approach, whose sources of information were the legal and policy documents and those obtained through an interview with the national manager of the PBA. The conclusions point out that, although the objectives of adult literacy programs in Brazil have been broadened in order to universalize education for people aged 15 years or more, the conception of education legitimized by them, coming from the UNESCO guidelines, follows the neoliberal logic. It also became clear that the State attributes a simplistic meaning to the literacy of youths and adults, indicating that their main concern is to implement educational policies that, while guaranteeing the right to education, do not advance towards an effectively democratic and emancipatory perspective, perpetuating the compensatory characteristic of policies for YAE (Youth and Adult Education). In this way, it is evident the need to advance state policies through programs that actually contribute to the end of illiteracy, monitored and evaluated by the government and civil society, especially with the characteristics of decentralization, autonomy and flexibility.

Key words: Youth and Adult Literacy • Education • Management • PAS • PBA.

A EMERGÊNCIA DAS RECENTES POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA EJA

No contexto da retomada dos ideais democráticos, com o fim da ditadura militar (1964-1985), a Constituição Federal promulgada em 1988 representou um marco na conquista dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, entre eles o direito social à educação. Abriam-se, através desse instrumento, espaços significativos para ampliação das políticas públicas em diversas áreas, como saúde, habitação, trabalho, meio ambiente, assistência social e educação.

A ampliação das políticas públicas na área educacional teve como principal ato normativo de efeito concreto, que passou a ser referência legal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB/1996), fruto de uma articulação nacional das associações científicas e dos movimentos sociais que geraram o Fórum Nacional de Educação. Através dela os direitos à educação são ampliados na etapa da Educação Básica também para milhares de jovens e adultos que estavam à margem da escola, sejam os analfabetos que nunca frequentaram a escola ou aqueles que, por algum motivo, a abandonaram ou delas foram expulsos, através do reconhecimento da modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Visando à alfabetização da população jovem e adulta que, pelo Censo de 1991, apresentou uma taxa de 20,07% de analfabetismo na faixa etária dos 15 anos ou mais, o Governo Federal implantou programas com o objetivo de alterar esse cenário, o Programa Alfabetização Solidária (PAS), em 1997, e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), no segundo semestre de 2003. O primeiro programa vinculava-se à Casa Civil da Presidência da República e foi executado a partir de 1998 pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), organização não governamental de utilidade pública, criada especificamente para esse fim, isto no Governo de Fernando Henrique Cardoso; o segundo vinculou-se à União, desde o seu planejamento e execução até a sua extinção em 2016, iniciativa do Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Cabe afirmar, a exemplo do que Saviani (2008) denominou como metáfora do pêndulo ao referir-se às variações e alterações sucessivas observadas nas reformas educacionais brasileiras, a prevalência da sistemática descontinuidade das políticas públicas pelos recentes governos, em favor da centralidade de políticas que cada um deles elege como prioridade.

Considera-se, ainda, mais um agravante em relação a essas descontinuidades, como no caso da EJA, que sejam despendidas somas consideráveis de recursos monetários a cada novo programa, independentemente do alcance de seus objetivos. Os indicadores de avaliação apontam para o não alcance das finalidades dos programas sem que sejam implantadas propostas para sua melhoria e eficácia na execução, entre elas, estrutura curricular motivadora e adequada para seu público, formação inicial e continuada de professores para EJA, mecanismos de estímulo para permanência dos alunos e continuidade dos estudos. Constata-se a falta de monitoramento e avaliação dos programas. Assim, questiona-se qual o escopo das políticas públicas para alfabetização de jovens e adultos implantadas no Brasil a partir de 1990, e como se desenvolve a gestão destas políticas?

As políticas públicas educacionais, em especial para a Educação Básica, têm sido objeto de estudo em investigações desenvolvidas na linha de pesquisa Educação e Formação Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Tiradentes/Sergipe/Brasil, bem como do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Gestão Socioeducacional e Formação de Professor (GPGFOP/Unit/CNPq), inclusive através do Programa Observatório da Educação, pela execução dos Projetos TRANSEJA e TRANSEJA2/OBEDUC/CAPES/INPE/Unit) nos últimos seis anos.

O objetivo deste estudo é configurar os dois principais programas implantados pelo Governo Federal pós-LDB/1996, visando à alfabetização de jovens e adultos, o PAS e o PBA, detendo-se de forma particular no PBA e na análise dos seus objetivos, concepção de educação e aspectos relativos à gestão do programa. A opção pelo PBA justifica-se pelo tempo de sua execução, há mais de uma década. Iniciado em 2003, em substituição ao PAS, permanece em execução até hoje, entre avanços, rupturas e retrocessos. Destaca-se que desde 2016 o governo interino do Presidente Michel Temer está revendo o programa.

Os motivos apontados pelo atual governo para revisão do programa estão relacionados à identificação de falhas que necessitam ser corrigidas, como a taxa média de alfabetização de 50%, dos quais somente 7% dos alfabetizandos continuam na EJA, consideradas as dívidas herdadas da gestão anterior (BRASIL, 2017). Acrescentamos a essas razões a necessidade de rever o processo de formação inicial e continuada dos alfabetizadores do PBA, na perspectiva de que a atuação docente possa ser também um limitador da qualidade e do estímulo à continuidade dos jovens e adultos em estudos posteriores à alfabetização.

Metodologicamente o estudo configura-se como uma pesquisa teórica e de campo, com uso da abordagem qualitativa em virtude da natureza dos dados. As fontes de informações foram os documentos legais e orientadores das políticas obtidas através do procedimento de levantamento bibliográfico e informações coletadas em entrevista³ realizada com o Gestor do PBA, em âmbito federal, no ano de 2014. A técnica de análise das informações foi a análise de conteúdo (AC) na perspectiva de Bardin (2011).

A finalidade dessa técnica “[...] é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)” (BARDIN, 2011, p. 44). Assim, ao analisar pela AC os documentos pesquisados e o discurso do sujeito abordado, buscou-se dar sentido, pelo uso das teorias adotadas, às mensagens escritas.

Os Programas de Alfabetização para EJA pós-LDB/1996: PAS e PBA

O início do século XX, ainda durante o período da redemocratização, na década de 1990, indicava um contexto diferente no Brasil que exigia regras e princípios políticos novos. Ampliou-se o direito à educação básica, que também foi estendido aos jovens e adultos. Para Di Pierro *et al.* (2001, p. 63), a ampliação desse direito resultou “[...] do envolvimento no processo constituinte de diversos setores progressistas que se mobilizaram em prol da ampliação dos

3 Pesquisa aprovada pelo Parecer Consubstanciado do CEP/Unit/MS nº 927.128 de 17/12/2014 de acordo com a Resolução CNS nº 466/12.

direitos sociais e das responsabilidades do Estado no atendimento às necessidades dos grupos sociais mais pobres”.

Destaca-se, no âmbito político e econômico, a emergência dos governos neoliberais¹, o início das políticas denominadas de “nova direita”, surgidas nos países capitalistas centrais entre as décadas de 1980 e 1990 e que teve como executor no Brasil o presidente Fernando Collor de Melo e consolidou-se no governo seguinte, com o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

No plano educacional, em 1995, o governo FHC lançou o Decreto nº 1.366, criando o Programa Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, que tinha por objetivo coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população mais pobre e, em especial, o combate à fome e à pobreza.

O dispositivo previa a formação de um conselho consultivo que trabalharia integrado a dez Ministérios de Estado pela Casa Civil da Presidência da República, entre eles: Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária; Educação e do Desporto; Fazenda; Justiça; Planejamento e Orçamento; Previdência e Assistência Social; Saúde; e Trabalho. Foi nomeada a Sra. Ruth Cardoso (Presidente), antropóloga e professora universitária, esposa de FHC, como responsável por lançar as bases dos programas federais relativos às políticas de combate à pobreza. Conforme Bichir (2010, p. 116), essas políticas funcionaram primeiramente no plano local, “[...] como ações de garantia de renda mínima ou do tipo “bolsa escola”, destacando-se as experiências pioneiras de Campinas, Distrito Federal, Ribeirão Preto e Santos”.

Em 1996 foi lançado por esse governo o PAS, programa idealizado pelo Ministério da Educação e coordenado pelo Conselho do Programa Comunidade Solidária, destinado à educação e vinculado às ações de combate à fome e à pobreza. Machado (2009) afirma que o PAS foi lançado oficialmente na abertura do Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado em Natal, quando o país se preparava para responder e participar do chamado internacional da V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (CONFITEA), que correria em 1997, em Hamburgo, na Alemanha. Nessa CONFITEA proclamou-se o direito de todos à educação continuada ao longo da vida. No mesmo período emergiu o movimento dos fóruns de EJA, que, progressivamente, constituíram-se em espaços permanentes de discussões, reivindicações e proposições de políticas públicas, consolidando a luta pela EJA.

Destaca-se que há mais de três décadas a perspectiva de aprendizagem ao longo da vida vem sendo utilizada pela Unesco na promoção da educação de adultos. Este organismo, em 1976, quando de sua 19 Sessão de Conferência Geral, aprovou a Recomendação de Nairóbi para o Desenvolvimento da Educação de Adultos e consagrou o compromisso dos governos com a promoção dessa perspectiva de educação como parte integrante do sistema educacional, proposta que vem sendo fortalecida e consolidada pelas políticas públicas educacionais ao redor do mundo. Sendo dois os documentos de referência determinantes para a sua promoção: o Relatório Faure (1972) *Learning to Be*, e o Relatório Delors (1998) *The Treasure Within* (UNESCO, 2010).

Soma-se aos esforços da Unesco pela adoção da educação ao longo da vida, outro

importante organismo internacional, o Banco Mundial (BM), que em suas orientações de estratégia diante dos problemas advindos com modelo econômico capitalista afirma que a educação “[...] *contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes, y a través de la acumulación de conocimientos*” (BM, 1995. p.29), num claro estreitamento do vínculo da educação com o capital e, nesse sentido, à doutrina neoliberal consolidada à época.

Nesse contexto, das orientações e políticas neoliberais, no final de 1996 foi aprovada no Brasil a LDB/1996, após oito anos de negociações e embates entre governo e educadores, nos quais desprezaram-se os acordos e os consensos estipulados nos movimentos sociais e científicos, em favor das negociações de bancadas no Congresso Nacional e dos *lobbies* aí atuantes. No que se refere à EJA, a lei, de forma simplista, destinou-lhe pouco espaço, no qual reafirmou pelo Art. 4º, Inciso VII, o dever do Estado em garantir sua oferta através da escola regular; instituindo-a como modalidade, destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. Estabeleceu que os sistemas de ensino manteriam cursos e exames supletivos, que compreenderiam a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular. O resultado da omissão dos governos brasileiros, na regulamentação e organização da EJA, leva à constatação de que, mesmo após a LDB/1996,

[...] a cultura escolar brasileira ainda encontra-se impregnada pela concepção compensatória de educação de jovens e adultos que inspirou o ensino supletivo, visto como instrumento de reposição de estudos não realizados na infância ou adolescência. Ao focalizar a escolaridade não realizada ou interrompida no passado, o paradigma compensatório acabou por enclausurar a escola para jovens e adultos nas rígidas referências curriculares, metodológicas, de tempo e espaço da escola de crianças e adolescentes, interpondo obstáculos à flexibilização da organização escolar necessária ao atendimento das especificidades desse grupo sociocultural. Ao dirigir o olhar para a falta de experiência e conhecimento escolar dos jovens e adultos, a concepção compensatória nutre visões preconceituosas que subestimam os alunos, dificulta que os professores valorizem a cultura popular e reconheçam os conhecimentos adquiridos pelos educandos no convívio social e no trabalho (DI PIERRO, 2005, p. 1118).

O PAS era um programa de alfabetização cujos cursos eram organizados em módulos de “[...] cinco meses de duração, destinado prioritariamente ao público juvenil e aos municípios e periferias urbanas em que se encontram os índices mais elevados de analfabetismo do país (HADDAD e DI PIERRO, 2000, p. 124). Conforme Barreyro (2010), a execução do programa era realizada mediante parcerias: público-privado inclusive na repartição dos custos (meio-a-meio); com universidades responsáveis pelas ações de alfabetização, inclusive seleção e capacitação dos coordenadores e alfabetizadores (pessoas leigas, do próprio município ou estudantes das universidades); e com os municípios que respondiam pelas questões operacionais, provendo salas de aula, cadeiras, preparando merenda, entre outros.

Os cursos de capacitação dos alfabetizadores tinham duração de um mês. Barreyro (2010) aponta para a questão da empregabilidade temporária no programa, pois era uma das exigências que os alfabetizadores fossem trocados a cada módulo, indo de encontro à lógica educativa, em especial em relação à experiência do alfabetizador, que tinha sua construção

dificultada. No entanto, são alguns desses fatores que parecem estar associados à sua expansão:

[...] o Programa teve uma expansão rápida que parece estar associada à engenhosa parceria envolvendo o co-financiamento pelo MEC, empresas e doadores individuais, a mobilização de infraestrutura, alfabetizando e alfabetizadores por parte dos governos municipais, a capacitação e a supervisão pedagógica dos educadores realizadas por estudantes e docentes de universidades públicas e privadas. A Coordenação afirma que nos três primeiros anos de funcionamento o PAS chegou a 866 municípios e atendeu 776 mil alunos, dos quais menos de um quinto adquiriu a capacidade de ler e escrever pequenos textos, resultado atribuído pelas universidades ao tempo demasiadamente curto previsto para a alfabetização. Manejando um conceito operacional de alfabetismo muito estreito, o PAS corre o risco de redundar em mais uma campanha fracassada de alfabetização se não conseguir assegurar que os egressos tenham oportunidades de prosseguir estudos nas redes públicas de ensino, o que é dificultado pela orientação da política educacional mais geral que direciona e focaliza os recursos somente para o ensino de crianças e adolescentes (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 124).

No escopo do programa, os Estados e os municípios se articulariam com o Governo Federal, a fim de exercerem um papel implementador. Nessa perspectiva, constituiriam conselhos consultivos estaduais ou locais, criariam comitês técnicos de assessoria, aportariam recursos como contrapartida aos recursos federais, operacionalizando os programas e promovendo a mobilização da sociedade civil (BRASIL, 1995).

Na base do Projeto Político e Pedagógico (VÓVIO, 2006, p. 13) do PAS, a educação era entendida “como um dos elementos fundamentais para a realização do ser humano e para superação da desigualdade social e econômica”; o programa também assumia um conceito amplo de Educação Para Todos, que contempla a pluralidade de diversos aspectos, como espaços, diversidade geográfica, etnia, gênero e crenças, como elementos fundantes da ação educativa e as desigualdades sociais e econômicas imbricadas em processos educativos. A alfabetização era compreendida como

[...] um processo de conquista de cidadania, que promove o acesso e a produção de informações e de conhecimentos, a participação na própria cultura e na cultura mundial. Processo no qual pessoas excluídas de seus direitos sociais, civis e políticos podem ter acesso a bens culturais que as apoiam e fortalecem (VÓVIO, 2006, p.13).

Sucederam aos governos neoliberais, de acordo com Sader (2013) e Oliveira (2010), os pós-neoliberais, sob o comando de Luiz Inácio Lula da Silva (de 2003 a 2010) e Dilma Rousseff (de 2011 a 2016). Estes, no âmbito das novas formas de atuação do Estado, não aceitavam a doutrina anterior, mas em tese não modificaram o Estado, embora o tenham reconfigurado em favor de uma social democracia, em detrimento da defesa dos livres mercados, o que fez surgir uma nova face do capitalismo que se diz representante de um novo desenvolvimento econômico e de uma nova estrutura de classes. O PAS passou a ser gerido pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), cuja denominação em 2011 alterou-se para Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), ampliando suas funções de modo a alcançar outras formas de inclusão.

O PBA foi criado pelo Decreto nº 4.834, em 08 de setembro de 2003, em substituição ao PAS. A finalidade inicial do programa era erradicar o analfabetismo no país. A implantação do programa se daria em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organismos da sociedade civil. Foi instituída a Comissão Nacional de Alfabetização, de caráter consultivo, que tinha o objetivo de assessorar o Ministério da Educação no Programa Brasil Alfabetizado, que, em 2005, passou a se chamar Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). A CNAEJA, como órgão colegiado, ampliou seu objetivo passando a assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas nacionais e na execução das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos (Decretos de nº 4.834/2004 e 5.475/2005). O Ministro da Educação emitia normas que asseguravam o pleno e efetivo funcionamento do PBA e da Comissão, e as despesas dessas atividades correriam por conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Educação (Decreto nº 4.834/2004).

Em 2007 ocorreu uma reorganização do programa pelo Decreto nº 6.093, de 24 de abril. Para o Gestor do PBA em âmbito federal, essa foi uma tentativa dos “[...] entes federados assumirem mais fortemente essa ação de alfabetização [...]”. Com a reorganização, o objetivo do programa foi alterado, passando a ser a universalização da alfabetização de jovens e adultos de 15 anos ou mais. A alteração estava concernente com a preocupação mundial de universalizar e melhorar a educação básica, proposta também orientadora dos organismos supranacionais, a exemplo da Unesco, que proclamou, através de declarações, movimentos e eventos, a necessidade de universalizar e melhorar a qualidade da educação das crianças, jovens e adultos, a fim de reduzir as desigualdades.

O decreto mencionado definia que o PBA atenderia, prioritariamente, os Estados e Municípios com maiores índices de analfabetismo, considerando o Censo Demográfico de 2000, divulgado pelo IBGE, e a atuação da União dar-se-ia por meio de ações de assistência técnica e financeira, prioritariamente, na forma de apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que aderissem ao programa em regime de colaboração.

PBA: Concepções e Gestão

O programa em 2014, período desta pesquisa, estava sob a responsabilidade da Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (DPAEJA), cujos princípios norteadores elencados para a política da EJA eram assim explicitados: educação como direito, alfabetização como processo, respeito às diversidades socioeconômicas, culturais e linguísticas e perspectiva interdisciplinar e intersetorial da EJA (BRASIL, 2014). As análises empreendidas para concretização do objetivo proposto recaíram nos documentos legais e orientadores do programa, além do conteúdo da entrevista realizada com o Gestor do PBA no âmbito federal que atuava em 2014.

A partir da análise do documento “Princípios, Diretrizes, Estratégias e Ações de Apoio ao Programa Brasil Alfabetizado: Elementos para a Formação de Coordenadores de Turmas e de Alfabetizadores” verificou-se que a concepção de educação como direito está na base dos princípios do PBA. O documento afirma que o programa “[...] adotou uma concepção de

política pública que reconhece e reafirma o dever do Estado de garantir a educação como direito de todos” (BRASIL/MEC/SECADI/DPAEJA, 2011, p. 7). Essa concepção está atrelada com o que emana do Art. 6º da Constituição Federal de 1988 quanto aos direitos sociais do brasileiro, entre eles a educação, e constata-se, ainda, a tentativa de abandono da perspectiva da EJA como uma ação periférica e compensatória, passando a ser considerada uma ação estratégica de inclusão dos grupos sociais historicamente excluídos.

No entanto, nesse sentido, entende-se que a EJA continua, em outros termos, a ser uma política compensatória, modernizando-se naquilo que Afonso (2001) concebe como cidadania, e que na verdade permite que seu público seja tratado juridicamente como igual e livre, embora se tratando de uma igualdade ou direito abstrato, fortemente associada ao poder do Estado, pois é este que a reconhece e garante. Uma educação que não avançou para a concepção de prática social de promoção e emancipação humana que também contempla aspectos técnicos e que, fundamentalmente, constitui-se num ato político (SAVIANI, 2008).

Verificou-se na análise empreendida que o conceito basilar da EJA para essa política “está fundamentado na perspectiva de educação e aprendizagens ao longo da vida, conceito que vem consolidando-se nas Conferências Internacionais de Educação de Adultos” (BRASIL/MEC/SECADI/DPAEJA, 2011, p. 8), sendo essenciais, entre outros aspectos, as experiências e vivências em contextos não formais e informais.

Esse conceito tem consonância com as políticas que vêm sendo desenvolvidas muito antes dos governos neoliberais e que apenas se consolidaram com eles em alguns aspectos como parcerias público-privadas, regime colaborativo, descentralização, intersectorialidade e integração, e, ainda, na relevância social dos processos formais, não formais e informais incentivados pela Unesco. Trata-se de uma visão de educação neoliberal que supõe o individualismo e a autogestão do sujeito na sua formação ao longo da vida, omitindo a responsabilidade do Estado nesse sentido.

O discurso do Gestor PBA, no âmbito Federal, corrobora a constatação de que o Governo brasileiro legitima e põe em prática, através das suas ações, a perspectiva de educação difundida pela Unesco incorporando-a nos objetivos estabelecidos para a EJA, desde a alfabetização:

[...] nos últimos dez anos o Governo Federal vem exercendo o papel de coordenar um grande movimento nacional para alfabetização, de adultos, e a perspectiva é que esse movimento se amplie, primeiro, trabalhando na perspectiva dos direitos das pessoas aprenderem ao longo da vida, e compreendendo que a alfabetização é apenas a etapa inicial desse processo de escolarização ou de aprendizado ao longo da vida. O caminho que a gente trilhou, foi o do Governo Federal assumir a alfabetização e a educação de jovens e adultos de forma integrada, articulada, e ele assumindo a coordenação nacional desse processo de escolarização das pessoas com mais de 15 anos, jovens, adultos e idosos (Gestor PBA, 2014).

A perspectiva que se defende nesta investigação é de uma educação permanente de jovens e adultos, na perspectiva progressista. Não se nega com isso a educação não formal ou informal, mas defende-se o dever do Estado para com a garantia da educação continuada formal dos trabalhadores, inclusive atendendo às necessidades de requalificação, portanto

chegando aos níveis de graduação e pós-graduação. É esta a função qualificadora da EJA proclamada por Jamil Cury no Parecer nº 11/2000, em contraposição a todo o processo desqualificador da EJA.

O entendimento quanto à alfabetização de jovens e adultos apresentado pelo Gestor demonstra ser contraditório, assumindo um dualismo, pois ora a alfabetização é entendida como uma etapa da EJA, ora é declarada como outra frente de trabalho, a serem assumidas pelo Governo Federal. Não sendo aprofundado o porquê de o Governo Federal assumir uma modalidade da Educação Básica, uma vez que esta deveria estar sob a responsabilidade dos municípios. Entende-se que o Governo Federal incumbe-se do compromisso com a alfabetização de jovens e adultos pela importância que ela assume junto aos organismos internacionais ao longo do tempo.

O discurso do Gestor entrevistado, em parte, também se contradiz com o documento dos princípios e diretrizes do programa que define a alfabetização como “[...] uma etapa do processo de educação formal, e, para dar efetividade às práticas desenvolvidas junto aos jovens, adultos e idosos, a oferta de formação adequada específica e mostra uma ação prioritária (BRASIL/MEC/SECADI/DPAEJA, 2011, p. 6). Desse modo as diretrizes do programa mostram-se contraditórias com os discursos dos organismos internacionais que defendem também os processos informais, e ainda com as ações do principal programa federal executado no país, o PBA. Pela forma como se desenvolve a alfabetização no programa ela está fora do processo de educação formal, uma vez que não se realiza em ambientes formais de aprendizagem e os alfabetizadores não são obrigatoriamente profissionais com formação docente em nível médio (Magistério), tampouco em nível superior (Pedagogia ou Licenciaturas), além do fato de que o processo de chamada e de cadastro dos alunos no programa não se dá nos mesmos moldes das demais modalidades da Educação Básica, inclusive da EJA que é uma das modalidades desse nível de ensino. O PBA nitidamente configura-se como um programa de educação não formal.

O papel do Estado, nesse caso específico tido como sociedade política na concepção gramsciana, em relação aos objetivos assumidos perante a alfabetização de jovens e adultos, conforme o Gestor do PBA (2014)

[...] é o de garantir o direito dessas pessoas a sua escolarização plena, como está na Constituição brasileira, que é dever do Estado oferecer educação básica para todas as pessoas independentemente de em que idade eles estejam, é trabalhar na perspectiva da garantia deste direito, mas especificamente.

Constatou-se uma simplificação em sua fala em relação ao sentido atribuído ao papel do Estado. A preocupação, nesse sentido, é a de que o Brasil esteja conformando-se em apenas seguir as recomendações de organismos internacionais na elaboração e implementação de suas políticas educacionais, uma vez que o sentido simplificado de sua resposta nos conduz ao Relatório de Delors da Unesco (1996) para o qual a educação de adultos engloba todo processo de aprendizagem formal e informal e que nesse processo o Estado deve assegurar a todos esse direito e exercer o papel de provedor, consultor e agente financiador, além de monitorá-lo e avaliá-lo, sem o compromisso efetivo de implementar políticas específicas para

a realidade nacional e que sejam mais eficazes.

É preciso destacar, no desenho do programa, características que emergem tanto dos documentos legais (Decreto nº 6.093 de 2007, já mencionado, e a Resolução nº 52, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros do PBA, para o ciclo de 2013) quanto da fala do Gestor e que são a descentralização, a autonomia e a flexibilidade.

O PBA garante recursos para que os estados e municípios possam ofertar esses cursos de alfabetização, primeiro é importante a gente frisar isso, ele não é um programa executado pelo Governo Federal, ele é um programa executado pelos estados e municípios dentro da colaboração prevista na Constituição, e esse regime colaborativo entre o Governo Federal, governos estaduais e municipais, nosso papel é fomentar esse processo de alfabetização garantindo recursos suplementares, é importante que se diga isso, são recursos suplementares, não é o único recurso que os município deve usar ou dispõe para fazer o processo de alfabetização e para educação de jovens e adultos. É garantir recursos suplementares para o exercício da alfabetização, garantir recursos para bolsas dos alfabetizadores que pelo programa são voluntários e apoio técnico na concepção pedagógica do programa, é importante que se diga, é apoio, a gente não define como é que cada um dos entes federados vai atuar ou vai exercer seu processo de alfabetização, a nossa ideia é que cada ente executor do programa ele tenha autonomia para poder lidar com seu processo de alfabetização.

Essas características impactam diretamente a execução do programa e evidencia aspectos relativos à sua gestão. Para o Gestor elas se configuram como forças propulsoras do desenvolvimento/gerenciamento do PBA nos estados e municípios, o que está explícito em sua seguinte fala:

Eu acho que força propulsora vem do próprio desenho do programa, o Governo Federal ele é sempre muito criticado porque ele define as ações sem levar em consideração as especificidades de um país tão grande e tão diversos como o Brasil e que a partir disso ele define de Brasília um modelo único para o país inteiro e que os técnicos conhecem pouco a realidade local e que os estados e os municípios que executam a ação eles tem muito pouca autonomia na execução dessa ação e que o Governo estaria definindo a maneira de fazer. O PBA corrige tudo isso, ele é um programa que dá muita autonomia ao ente executor, quem define a forma de fazer, a metodologia adotada, a maneira de fazer a formação, a maneira de fazer a mobilização - a seleção de alfabetizadores e coordenadores, tudo isso quem define é o parceiro, é o ente executor, então ele dá muita autonomia de gestão e de ação para quem executa, a prestação de contas inclusive é uma prestação bastante simplificado, no geral, é fácil de fazer (GESTOR PBA, 2014).

A descentralização, característica do programa que emerge no conteúdo do discurso, favorece que a União delegue aos entes executores (EEx) responsabilidades que vão desde o chamamento público para seleção dos alfabetizadores como a organização e implementação dos planos das etapas inicial e continuada de formação deles. Nesse sentido, Abrucio e Ramos (2012, p. 11) afirmam que a estratégia de colaboração “[...] para o desenvolvimento do Estado brasileiro, e sua importância tem crescido nas últimas décadas por conta da combinação de fatores envolvendo a democratização, a descentralização e a ampliação das políticas sociais”. No entanto, muitos problemas são visíveis quanto a essa colaboração no caso das políticas

educacionais como, por exemplo, a inexistência de um sistema nacional que, para Abruicio e Ramos (2012, p. 12), ao não institucionalizá-lo, o Governo Federal promove “[...] uma lógica organizativa fragmentada e desarticulada do projeto educacional brasileiro. Como consequência dessa falha institucional, o País não resolve a contento e na velocidade necessária os principais desafios da Educação”.

A autonomia dos EEx, enfatizada pelo Gestor, é entendida aqui como relativa, pois, de acordo com a atual resolução que estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros do PBA, já mencionada, cabe aos EEx toda a execução do programa, enquanto aos demais órgãos (SECADI e FNDE) cabem responsabilidades organizativas e de provimento dos recursos. Os entes executores têm a maior parte de suas ações predefinidas e orientadas pela SECADI/MEC, através de legislações e diretrizes e pelo FNDE, mediante suas resoluções, o que limita autonomia pelo EEx.

Ao continuar seu discurso sobre o desenho do PBA, entendido pelo Gestor como força propulsora, verificou-se a importância atribuída por ele ao caráter flexível da política:

Por ser um programa de fluxo contínuo ele possibilita que o recurso não utilizado num ciclo seja reprogramado para um ciclo seguinte, ele permite que se durante um ciclo você tiver uma capacidade de mobilização maior do que você previu inicialmente você possa ter ampliada a sua meta e o recurso será repassado mediante o aumento, compatível com a meta estabelecida. Essas facilidades, a possibilidade de você abrir turmas em qualquer época do ano em qualquer espaço público, em qualquer horário do dia, manhã, tarde, noite, de você concentrar em um dia, dois dias, três dias, quatro dias por semana, a forma de você fazer o acompanhamento dos programas, essas flexibilidades todas é ao meu ver o grande impulsionador da ação, além da capacidade absurda que nós temos de mobilizar e de formar pessoas. Esse é o grande trunfo do programa. O programa é facilmente adaptável para qualquer público, para qualquer município, para qualquer estado, inclusive eu acho que o desenho dele, ele é muito mais fácil, ele é muito mais atraente para o município do que para o estado. O município tem sempre muito mais facilidade e para tocar, mas você pode fazer só com o estado, só com município, pode fazer com os dois. Você tem flexibilidade no processo pedagógico nas horas de aula para poder atender públicos diferenciados, o mesmo ente executor pode atender por exemplo pescadores de forma diferente que atende os agricultores ou que atende as pessoas que vivem na área urbana, que vivem na área urbana e que são catadores de material recicláveis, por exemplo pode atender diferente das pessoas que estão em situação de rua ou que são trabalhadores de sexo, você tem mil uma possibilidades de articular e de fazer ação diferenciada para estes públicos, então cabe uma ação pedagógica diferenciada para cada um destes públicos dentro do PBA não existe qualquer amarra para que você possa atender as pessoas, esse é o grande trunfo do programa [...] (GESTOR PBA, 2014).

Constatamos que a flexibilidade dada ao programa está em consonância com as novas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica, conforme definida na Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, que concede essa possibilidade à modalidade da EJA, no que se refere ao currículo, ao tempo e ao espaço nos quais se realizará.

Um ponto a se considerar é que toda a flexibilidade no atendimento do programa a diferentes públicos, espaços de realização diversos, é marcadamente uma característica de

educação informal. É preocupante, ainda, a afirmação da flexibilidade no processo pedagógico, pois faz parecer que o programa não tem uma direção nesse sentido, o que, sob o ponto de vista de tratar-se de uma política educacional nacional, torna-se questionável quanto à educação que preconiza. Entende-se pelo exposto que a flexibilidade supõe acompanhamento e responsabilidade dos agentes envolvidos, visando ao atendimento dos objetivos e finalidades do programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desta pesquisa constata-se que, embora os objetivos dos programas de alfabetização de adultos no Brasil tenham sido ampliados no sentido de universalizar a educação para as pessoas de 15 anos ou mais, a concepção de educação veiculada por eles, advinda das orientações da Unesco, segue uma lógica neoliberal que supõe o individualismo e a autogestão do sujeito na sua formação ao longo da vida, omitindo a responsabilidade do Estado nesse sentido do cumprimento do direito do cidadão à educação. Essa lógica não assegura avanços para uma educação como prática social de promoção e emancipação humanas, comprometida com a realização dos sujeitos e a superação das desigualdades sociais e econômicas.

O discurso do Gestor do PBA, em âmbito nacional, evidenciou o sentido simplista que o Estado dá a essa etapa de escolarização das pessoas analfabetas de 15 anos ou mais, atualmente cerca de 13 milhões de pessoas (conforme Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, de 2014), denotando que a principal preocupação tem sido implantar políticas educacionais assegurando a todos o direito à educação, com ênfase ao acesso, em detrimento do papel do Estado de prover, orientar, financiar, monitorar e avaliar essas políticas. Como a Educação é hoje reconhecida como direito humano, no contexto da concepção de educação modernizada, o não avanço dos programas e políticas voltados para a educação de jovens e adultos, em sua finalidade, para uma perspectiva efetivamente democrática, mantém e perpetua seu caráter de educação compensatória.

A gestão do programa, esboçada na fala do Gestor, ao referir-se ao desenho do programa, embora tenha sido enaltecida por ele como força propulsora, demonstra características de política neoliberal, pela qual se descentraliza, flexibiliza e concede autonomia aos seus executores; essas mesmas categorias podem tornar-se forças restritivas se as ações de monitoramento e avaliação não forem executadas pelo Estado.

NOTAS

- 1 Doutrina que dá ênfase a aspectos como a liberdade de escolha, a intervenção mínima do Estado e o laissez-faire de mercado (expressão que representa o entendimento de que o mercado deve funcionar livremente, com o mínimo de regulações).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neve (orgs.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

AFONSO, A.J. Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.22, n. 75, p.15-32, ago 2001.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Educación y Políticas Sociales. *Prioridades y estrategias para la educación*, 1995.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz. O Programa Alfabetização Solidária: terceirização no contexto da reforma do estado. *Educ. rev.*, Curitiba, n. 38, p. 175-191, set/dez 2010.

BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 87, Julho, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 jul. 2014.

BRASIL. Domínio Público. *MEC – Comunidade Solidária 1995*. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=18110>. Acesso em: 03 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 set 2003. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr.2007, Seção 1, p. 4.

BRASIL. *Princípios, diretrizes, estratégias e ações de apoio ao programa Brasil alfabetizado: elementos para a formação de coordenadores de turmas e de alfabetizadores*. Brasília: SECADI, 2011. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17457&Itemid=817>. Acesso em 30 ago 2014.

BRASIL. *Apresentação Diretoria de Políticas de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos*. Disponível em: <<https://cursosdh.files.wordpress.com/2013/10/02-mauro-josc3a9-dpaeja-formac3a7c3a3o-continuada.pptx>>. Acesso em 30 ago 2014.

BRASIL. *Brasil Alfabetizado será ampliado em 2017 e atenderá 250 mil jovens e adultos.* Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/204-10899842/39281-brasil-alfabetizado-sera-ampliado-em-2017-e-atendera-250-mil-jovens-e-adultos>>. Acesso em: 19 fev 2017.

DI PIERRO, Maria Clara; **JOIA,** Orlando; **RIBEIRO,** Vera Masagão. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. *Caderno CEDES.* Campinas, v. 21, n. 55, nov 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 26, n. 92, out 2005.

HADDAD, S.; **DI PIERRO,** M. C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação,* São Paulo, n. 14, p. 108-130, 2000.

MACHADO, Maria Margarida. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. *Em Aberto,* Brasília, v. 22, n. 82, p. 17-39, nov 2009.

OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. *In:* OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira.* São Paulo: Boitempo, 2010, p. 21-28.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira:** estrutura e sistema. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SADER, Emir (Org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma.* São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

UNESCO. *Relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos.* Brasília: UNESCO, 2010.

VÓVIO, Cláudia Lemos. *Alfabetização solidária: projeto político pedagógico.* São Paulo: Associação Alfabetização Solidária, 2006.

Recebimento-03/04/2017

Aprovação-16/06/2017