



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO  
MUNICÍPIO DE BELÉM (1997 - 2004)**

**JOSÉ CARLOS FERREIRA ARAÚJO**

**BELÉM - PARÁ  
2007**



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO  
MUNICÍPIO DE BELÉM (1997 - 2004)**

**JOSÉ CARLOS FERREIRA ARAÚJO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da UFPA na linha de pesquisa de Políticas Públicas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Doutor Salomão Mufarrej Hage.

**BELÉM - PARÁ  
2007**



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO  
MUNICÍPIO DE BELÉM (1997 - 2004)**

**JOSÉ CARLOS FERREIRA ARAÚJO**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Salomão Mufarrej Hage  
Centro de Educação/UFPA-Orientador

---

Prof. Dr. Ronaldo Marcos Lima Araújo  
Centro de Educação/UFPA

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Ivanilde Apoluceno  
Centro de Ciências Sociais e Educação/UEPA

**BELÉM-PARÁ  
2007**

*A todos que fazem parte da minha vida, em especial ao Professor Dr. Salomão Mufarrej Hage meu orientador.  
À minha amiga e co-orientadora Helena Rocha que sempre esteve presente nas horas necessárias desta jornada.  
À minha mãe, pela vida, pelo seu amor, apoio, e por estar presente em minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Dr. Salomão Mufarrej Hage, que contribuiu para o êxito deste trabalho;

À minha amiga e co-orientadora, Helena Rocha, pela sua paciência e dedicação;

A meu pai José Araújo, à minha mãe Maria Araújo, que às suas maneiras me ensinaram a trilhar meu caminho com carinho, amor e dedicação;

A Marinaldo Carreira Maia, pela amizade, incentivo e todo apoio vital dado em minha jornada;

A meu avô e avó maternos, a minha tia Raimunda Ernestina Miranda (*in memorian*);

Ao meu saudoso amigo Cloduardo Soares (*in memorian*);

A todos aqueles que direta ou indiretamente colaboraram para que este trabalho fosse realizado;

À Universidade Federal do Pará, que sem dúvida alguma, por intermédio dos seus professores da pós-graduação em educação do Centro de Educação, proporcionou-me novos aprendizados, fornecendo maiores conhecimentos para a evolução de um saber mais significativo;

A CAPES – Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa de estudos, que tornou possível a minha dedicação aos estudos do mestrado.

*[...] não é uma chaga, nem tampouco uma erva daninha a ser erradicado, nem uma enfermidade, mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta. Não é um problema estritamente lingüístico, nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, que precisa ser superado [...].*

*Paulo Freire*

## RESUMO

Este trabalho analisa a política de participação na Educação de Jovens e Adultos (EJA) no contexto de desenvolvimento capitalista brasileiro, focalizando os programas e as experiências implementadas no município de Belém, Estado do Pará, durante o período de 1997 a 2004. Na análise privilegiaremos as relações entre o nível macro (Orçamento Participativo e Congresso da Cidade) e o nível micro (PROALFA e MOVA) implementado pela Prefeitura de Belém, que são tidos como modelos de instâncias caracterizadas pela participação da população na discussão e elaboração de políticas e projetos de desenvolvimento e o resgate histórico das experiências e programas efetivados nessa modalidade de ensino. É nossa intenção ainda identificar como a SEMEC e outros órgãos municipais se reestruturaram, para criar e fortalecer setores responsáveis por essa modalidade de ensino. No processo investigativo utilizaremos a pesquisa de caráter qualitativo. Dessa forma, para traçar um panorama acerca da temática foram utilizados os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental. Estaremos utilizando as categorias conceituais de participação-poder, e da participação controlada. Em nível macro, apesar dos avanços observados na participação popular em Belém, não se pode afirmar que a sociedade civil tenha assumido o controle sobre o planejamento municipal. Pode-se inferir que este ocorreu de forma compartilhada entre o poder municipal e a sociedade civil no qual a organização e a dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade permitiram a descentralização das decisões sobre as políticas públicas que passaram a acontecer dentro do Conselho da Cidade, órgão máximo de decisão no Congresso da Cidade. Essa foi a maneira encontrada pelo Poder Municipal de legitimar a participação da sociedade civil. O PROALFA e o MOVA foram parte da política educacional do Governo do Povo e sua ação política e cultural se afirmam, tomando corpo o conceito de parceria e diálogo entre poder público e sociedade civil. O primeiro papel do Governo do Povo em relação ao PROALFA e ao MOVA foi o de se colocar como impulsionador da criação e da implementação do Movimento, o que se constituiu como participação controlada, pois teve origem na concessão do governo. Essas instâncias como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, o PROALFA e o MOVA tiveram suas limitações, da mesma forma que se reconhece que ainda estão muito longe de uma participação massiva plena - participação poder, dada à complexidade de construção desta. Mas é preciso reconhecer que muito se avançou no processo de democratização e descentralização em Belém, tendo um avanço enorme na construção de políticas públicas para essa modalidade de ensino.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação de Jovens e Adultos, Políticas Públicas, Participação.

## ABSTRACT

This work analyzes the Politics of participation in the Education of Youths and Adults (EJA) in the context of Brazilian capitalist development, focalizing the programs and the experiences implemented in the municipal district of Belém, State of Pará, during the period from 1997 to 2004. In the analysis we will privilege the relationships among the level macro (Calculation Partition and Congress of the City) and the level micron (PROALFA and MOVE) implemented by the City hall of Belém, that are known as patterns of instances characterized by the participation of the population in the discussion and elaboration of politics and development projects and the historical ransom of the experiences and programs executed in that teaching modality. It is still our intention to identify like SEMEC and other municipal organs were restructured, to create and to strengthen responsible sections for that teaching modality. In the investigative process we will use the research, of qualitative character. This way, to trace a panorama concerning the thematic the following procedures we used: bibliographical researches, documental researches. We will be using the conceptual categories of power-participation and of the controlled participation. To level macro, in spite of the progresses observed in the popular participation in Belém, one cannot affirm that the civil society has assumed the control about the municipal planning. It can be inferred that this happened in shared way between the municipal power and the civil society in which the organization and the dynamics of operation of the Calculation Partition and the Congress of the City allowed the decentralization of the decisions on the public politics that they started to happen inside of the Council of the City, maximum organ of decision in the Congress of the City. That was the way found by the Municipal Power of legitimating the participation of the civil society. PROALFA and MOVA were it part of the educational politics of the Government of the People and their political and cultural action is affirmed, getting important the partnership concept and dialogue among being able to public and civil society. The first paper of the Government of the People in relation to PROALFA and MOVA was to be placed as propeller of the creation and of the implement of the Movement, what was constituted as controlled participation, therefore it had origin in the government's concession. Those instances as the Calculation Partition and the Congress of the City and PROALFA and MOVA had their limitations, in the same way that is recognized that they are still very far away from a participation full massive – power-participation, because of its complex construction. But it is necessary to recognize that there was advance in the democratization process and decentralization in Belém, existing an enormous progress in the construction of public politics for that teaching modality.

**KEYWORDS:** Education of Youths and Adults, Public Politics, Participation

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 01- PRINCIPAIS INVESTIMENTOS DO PODER MUNICIPAL DE BELÉM SOBRE O TOTAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO (1997-2000);

QUADRO 02- MATRIZ DEMONSTRATIVA DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO;

QUADRO 03- MATRIZ DEMONSTRATIVA DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO CONGRESSO DA CIDADE;

QUADRO 04- MATRIZ DEMONSTRATIVA DAS DISCUSSÕES DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EJA.

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 01- ORGANOGRAMA DO CONGRESSO DA CIDADE DE BELÉM (2001-2004);

FIGURA 02- ORGANOGRAMA DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DO GOVERNO DO POVO

## LISTA DE SIGLAS

AAPAS – Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária

ANPED – Associação Nacional dos Profissionais em Educação

AR's – Administrações Regionais

BIRD – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

CEAA – Campanha de Alfabetização de Adolescentes e Adultos

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNAIA – Comissão Nacional Para o Ano Internacional de Alfabetização

CNE – Conselho Nacional de Educação

CEB – Câmara de Educação Básica

CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura

CONFITEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CBB – Comissão de Bairros de Belém

DAMOS – Distrito Administrativo de Mosqueiro

DAOUT – Distrito Administrativo de Outeiro

DAICO - Distrito Administrativo de Icoaraci

DABEN – Distrito Administrativo do Benguí

DAENT – Distrito Administrativo do Entroncamento

DASAC – Distrito Administrativo da Sacramenta

DABEL – Distrito Administrativo de Belém

DAGUA – Distrito Administrativo do Guamá

EJA – Educação de Jovens e Adultos

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FMI – Fundo Monetário Internacional

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FMAE – Fundação Municipal de Apoio ao Estudante

FEMECAM – Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associação de Moradores

HP's – Hora Pedagógicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

IES – Instituto de Ensino Superior

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

MOVA – Movimento de Alfabetização

MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização

MEC – Ministério da Educação

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NPCP – Núcleo de Participação e Controle Popular

ONU – Organização das Nações Unidas

ONG's – Organizações Não-Governamentais

OEI – Organização dos Estados Inter-Americanos

OP – Orçamento Participativo

PEE – Plano Estadual de Educação

PCNs – Parâmetros Curriculares Nacionais

PMB – Prefeitura Municipal de Belém

PPP – Projeto Político Pedagógico

PT – Partido dos Trabalhadores

PROALFA – Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire

PNE – Plano Nacional de Educação

PEI – Programa de Educação Integrada

PRONASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas Para o Meio Rural

PRODASEC – Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais Para as Populações Carentes Urbanas

PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

PAS – Programa de Alfabetização Solidária

PRONERA – Programa de Educação na Reforma Agrária

PLANFOR – Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional

PRUB – Parceria de Reitores das Universidades Brasileiras

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

RME – Rede Municipal de Educação

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação

SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico

SBA – Sistema Brasil Alfabetizado

SEA – Serviço de Educação de Adultos

SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SEGEP – Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão

SEFOR – Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional

SEMAD – Secretaria Municipal de Administração

SEMEC – Secretaria Municipal de Educação

SESI – Serviço Social da Indústria

SESC – Serviço Social do Comércio

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SEEA – Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo

UEPA – Universidade do Estado do Pará

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNESCO – Organização das Nações Unidas Para a Educação Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas Para a Infância

UNIPOP – Universidade Popular

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I: UMA VIAGEM SOBRE A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
1.1- A EJA na história da educação brasileira .....	26
1.1.1- Período Jesuítico (1519 – 1789) .....	29
1.1.2- Período Imperial (1822 – 1888) .....	31
1.1.3- Período Republicano (a partir de 1889) .....	33
1.1.3.1- Primeira República .....	33
1.1.3.1.1- A década de 1920 .....	34
1.1.3.1.2- A década de 1930 .....	36
1.1.3.1.3- A década de 1940 .....	38
1.1.3.1.4- A década de 1950 .....	41
1.1.3.1.5- A década de 1960/70 .....	44
1.1.3.1.6- A década de 1980 .....	46
1.1.3.1.7- A década de 1990: Reformas educacionais e o espaço da EJA .....	49
1.2- A LDB e a educação de jovens e adultos: perspectivas atuais .....	55
1.3- A gestão dos programas federais de EJA implementadas em parcerias com organismos governamentais e não governamentais.....	64
<b>CAPÍTULO II: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL NO PERÍODO DE 1997 A 2004: A PROPOSTA DA ESCOLA CABANA .....</b>	<b>76</b>
2.1- A educação de jovens e adultos na pauta das políticas educacionais e a responsabilidade do município.....	79
2.2- A experiência da Gestão Democrática no Município de Belém e suas conseqüências na Rede Municipal de Ensino .....	89
2.3- As políticas públicas para a EJA no Município de Belém .....	92
2.4- A Prefeitura Municipal de Belém na Gestão da Frente Belém Popular.e concretude de ações políticas de EJA .....	97
2.4.1- Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos – PROALFA ....	98

2.4.2- Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos – MOVA/Belém .....	104
2.4.2.1- Metodologia de Trabalho do MOVA .....	105
2.5 – A Concretude das Políticas de Educação de Jovens e Adultos na Proposta Política Pedagógica da Escola Cabana da Prefeitura Municipal de Belém (1997-2004) .....	108
<b>CAPÍTULO III: A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA NO MUNICÍPIO DE BELÉM NO PERÍODO DE 1997 A 2004 .....</b>	<b>114</b>
3.1- A participação e Cidadania .....	117
3.1.1- A Cidadania .....	118
3.1.2- A Participação .....	124
3.2- O Lócus: caracterização da realidade sócio-político-econômica do Município de Belém .....	127
3.3- Rede Municipal de ensino de Belém: plano de ação .....	128
3.3.1- Caracterização Administrativa da Rede .....	129
3.3.1.1- Atendimento Educacional .....	132
3.3.1.2- Caracterização Pedagógica da EJA .....	135
3.4- A Alfabetização de Jovens e Adultos no Pará .....	136
<b>CAPÍTULO IV: INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO DO POVO: DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO MOVA BELÉM .....</b>	<b>139</b>
4.1- Os canais de Participação no Governo do Povo – Nível Macro .....	139
4.1.1- O Orçamento Participativo .....	142
4.1.2- O Congresso da Cidade .....	144
4.2- Os canais de Participação no Governo do Povo – Nível Micro .....	153
4.2.1- I Simpósio de EJA .....	157
4.2.2- I Conferência Municipal de Educação .....	158
4.2.3- Fóruns .....	159
<b>V- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>164</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

O foco central deste estudo visa discutir a política de participação na Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Município de Belém no período de 1997 a 2004, a fim de investigar as formas de participação popular em nível macro (Orçamento Participativo e Congresso da Cidade) e micro (PROALFA e MOVA). Estas Instâncias se apresentaram como um novo espaço, no qual o Governo Municipal e a sociedade civil (organizados ou não) discutiram, elaboraram e construíram juntos as políticas públicas no período em questão. No entanto, antes de voltarmos nossas atenções para o município de Belém, faremos uma breve incursão na história da educação brasileira, a fim de detectarmos a importância que, historicamente, é dada à educação de jovens e adultos. Abordaremos as políticas para a EJA no contexto do capitalismo brasileiro e da globalização mercadológica vigente para analisar e buscar compreender o significado dessas políticas frente ao momento social e educacional dos anos 90.

A partir dessa incursão, voltaremos nosso foco, objetivo central de nossa investigação, à análise da política de participação na Educação de Jovens e Adultos implementada no município de Belém.

De forma específica, buscamos identificar as formas de participação do cidadão nas instâncias de participação popular concedidas pelo Governo Municipal nos níveis macro e nível micro relacionados à implantação de políticas de EJA, assim como desvelar o funcionamento e os avanços conseguidos a partir dessas instâncias.

Embora essas formas de participação popular tenham sido implementadas no Brasil desde a década de 80, são poucos os trabalhos que abordam essas experiências democráticas, principalmente em relação à educação de jovens e adultos.

No caso de Belém, as falas de representantes de setores aos quais nos dirigíamos para a obtenção de dados sobre a temática foram diversas e na maioria das vezes se resumiam em pedido de desculpas, quando falávamos de nossas intenções em fazer um estudo do período da gestão da Frente Belém Popular,

quase sempre recebíamos informações que dados ainda estavam sendo armazenados e que por isso ainda não tinham condições de sair do espaço.

Estudar a Gestão Democrática Popular do Partido dos Trabalhadores, cujo representante era o prefeito Edmilson Rodrigues, foi algo que se tornou uma tarefa árdua, principalmente depois da perda da disputa eleitoral, em 2005, na qual saiu vitorioso o atual prefeito Ducimar Costa. A equipe que assumiu as coordenações dos mais diversos setores da Prefeitura Municipal de Belém (PMB) alegava que pouco tinha a informar, pois os documentos que deveriam ter sido deixados pela gestão anterior não foram encontrados. Houve até mesmo a insinuação de que os ocupantes da gestão anterior teriam “levado tudo” e “não teriam deixado nada”. Houve grande dificuldade até mesmo para localizar informações através da Internet. É como se a história tivesse se apagado.

Por outro lado, ao entramos em contato com a coordenadora do MOVA na primeira gestão da Frente Belém Popular em busca de informações sobre o programa de alfabetização e o alcance deste na tentativa de eliminar o analfabetismo em nossa cidade, bandeira de luta do PT juntamente com os outros segmentos da sociedade, obtivemos da mesma como resposta “que por motivos diversos tinha deixado seu cargo e só tinha saído de lá com o seu carimbo em mãos”. Enfim, foram sucessivos fatores que emperraram processos que dificultaram resultados e que não nos permitiram até mesmo dar uma informação mais consistente.

Belém, tanto pela sua tradição política conservadora, quanto pela sua primeira experiência democrática de participação popular em termos educacionais em relação à educação de jovens e adultos, apresenta especificidades que justificam uma análise da experiência nos níveis macro e micro. No que se refere ao nível macro há as instâncias de participação popular do Orçamento Participativo e Congresso da Cidade. Em nível micro, há o PROALFA e MOVA. Essas análises são no sentido de colaborar para o entendimento, aprofundamento e avanço do processo de democratização no país.

No ano de 1997, o município de Belém experimentou pela primeira vez em sua história uma nova situação de gestão após a vitória do Partido dos Trabalhadores, que introduziu novos mecanismos de participação popular. Esses mecanismos tiveram início com a implantação do Orçamento Participativo e se

ampliaram através do Congresso da Cidade (este que substitui o primeiro na segunda gestão petista na capital paraense).

Quanto à Educação de Jovens e Adultos, foi implementado o Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire (PROALFA) que se ampliou para o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire (MOVA), o qual introduziu novos mecanismos de participação popular através do I Simpósio de Educação de Jovens e Adultos, da I Conferência Municipal de Educação, do I Fórum Municipal de Alfabetização de Jovens e Adultos (precedido pela realização de oito pré-fóruns distritais que contaram com a participação de mais de 5.000 participantes, entre alfabetizandos, alfabetizadores, associações, centros comunitários e entidades formadoras), além do II Fórum de Educação, que aconteceu em 2004, chamando todos envolvidos na EJA para repensar o modelo de homem, de sociedade e de currículo que vinha sendo construído na gestão democrático-popular através do Projeto Político Pedagógico Cabano.

Essas instâncias apresentaram-se como ferramentas inovadoras para elaborar e reordenar as ações do Governo Municipal, no sentido de incorporar como elemento chave a participação da sociedade civil no planejamento de ações para o município e para a educação, que é nosso foco de estudo.

De acordo com a proposta apresentada pelo Governo Municipal, o cidadão comum assume, junto com o Governo, o papel de “planejador legítimo” das políticas públicas. Uma questão extremamente relevante é que a proposta do Governo era estruturada de modo que fosse possível agregar as demais experiências de participação existentes na cidade: simpósios, jornadas, fóruns, etc.

Nossa problemática de investigação surgiu do interesse de investigar como funcionou e se organizou essa proposta de gestão democrática e de participação popular, cujo discurso garantia que o cidadão não só opinasse, mas decidisse junto com o Governo Municipal as políticas públicas para o município e para a educação, mais especificamente a modalidade EJA.

Dentre as questões que precisam ser elucidadas, estão as seguintes: Como e de que maneira o cidadão participa nas instâncias de participação popular promovidas pelo Governo Municipal nos níveis macro e micro relacionadas à implantação de políticas de EJA? Como se deu a política de participação popular

percebida na construção das políticas públicas de EJA no período em questão? Como funciona e quais os avanços conseguidos a partir dessas instâncias?

A partir de tais questionamentos, apresentamos em seguida a metodologia do trabalho: análise dos dados; a discussão dos dados distribuídos nos canais de participação no Governo do Povo – nível macro: O Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade; os canais de participação no Governo do Povo – nível micro: PROALFA e MOVA. I Simpósio de Educação de Jovens e adultos; I Conferencia Municipal de Educação e os dois Fóruns de Educação de Jovens e Adultos. Ressaltamos que a análise dos dados se dará baseada nas categorias apresentadas por Peruzzo (1998) de participação passiva, participação controlada e da participação poder.

### **Percurso Metodológico**

Investigar “A Política de Participação na Educação de Jovens e Adultos no Município de Belém no período de 1997 a 2004” não é tarefa simples, uma vez que a construção desse campo de participação, tem-se apresentado de grande importância em diversos contextos. Devido a essa complexidade, procuramos ter alguns cuidados com os procedimentos metodológicos de investigação. Esse trabalho é uma pesquisa de caráter qualitativo, tal como definida por Lakatos e Marconi (1992. p. 87):

[...] cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

De acordo com Gil (2002, p. 41), “na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão”. Dessa forma, para traçar um panorama acerca da

política de participação na EJA no município de Belém no período de 1997 a 2004, foram utilizados os seguintes procedimentos: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica, de acordo com Martins (2002, p. 35), “tem como objetivo recolher, selecionar, analisar e interpretar as contribuições científicas já existentes sobre determinado assunto”. Este procedimento tomou como base o roteiro proposto por Gil (2002 p.59): escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, formulação do problema, elaboração do plano provisório de assunto, busca de fontes, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto. Procedimentos que dão sustentação teórica à pesquisa. Paralelamente à pesquisa bibliográfica que delinea o quadro teórico dessa investigação, lançamos mão da pesquisa documental.

A pesquisa documental tem por finalidade reunir e classificar documentos de todo gênero dos diferentes domínios da atividade humana sobre um determinado assunto (Martins, 2002, p. 35). Ao utilizarmos documentos, a intenção não é que a pesquisa documental responda totalmente ao problema, mas se faz essencial para uma melhor visão das questões postas e a verificação posterior; [...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos de pesquisa (GIL, 2002, p.45).

Dessa forma, leis, relatórios, páginas na Internet e folders também foram fontes para este estudo. O roteiro de desenvolvimento da pesquisa documental foi o proposto por Gil (2002, p.87): determinação dos objetivos, identificação das fontes, obtenção do material, tratamento dos dados, confecção de fichas, construção lógica e redação do trabalho. Procedimentos que nos permitiram conhecer, em profundidade, as experiências dos Programas PROALFA e MOVA.

Os dados obtidos pela pesquisa foram analisados a partir da construção de categorias analíticas, explicitadas ao longo dos capítulos. Desta maneira, o tratamento dos dados foi feito tal como Good e Hatt propõem (apud Lakatos e Marconi, 1992, p.145): esclarecer o que se deseja do material, estudar cuidadosamente, planejar classes e os indicadores de classes, adequar as classes aos dados e codificar. Com isso, construíram-se categorias que puderam ser classificadas, analisadas e comparadas.

## **Categorias conceituais**

As categoriais conceituais que serão utilizadas são as de **participação passiva**, **participação controlada** e **participação-poder** (Peruzzo, 1998, p. 78-86). De acordo com a autora, enquanto na participação passiva e na participação controlada o poder é de tipo autoritário, onde a grande maioria dos indivíduos assume uma postura de espectador e de conformismo, delegando cargos para que algum ou alguns sujeitos governem. Existe nessas categorias, obviamente, uma limitação na participação, que se dá quando as instâncias detentoras do poder se sentem ameaçadas. Na participação-poder é visível uma democracia ativa e autônoma. As pessoas são tidas como sujeitos. Por vezes é limitada, mas não passiva e nem manipulada, pois partilha do poder. Ela pode ser dividida em **co-gestão** e **auto-gestão**.

Para Peruzzo (1998), na **co-gestão** existe a “co-participação ativa no gerenciamento de uma instituição, uma associação, uma empresa ou um órgão público”. Há uma participação ativa nas decisões, mas, não se altera o poder central. Funciona dentro de permissões, mas, promove a democracia.

A **auto-gestão** implica na participação direta da população no que se refere à tomada de decisões em todas as esferas da vida: econômica, social, política, jurídica e cultural. É a estrutura básica de uma sociedade democrática. Todas as decisões são tomadas pela coletividade. A designação de representantes é indispensável. Nesse tipo de participação, a coletividade elege e destitui os representantes sempre que necessário e sem muita burocracia.

Para melhor compreensão dessas categorias, ampliamos suas discussões por toda a dissertação, que estará estruturada da seguinte maneira:

Inicialmente, a pesquisa partirá para uma viagem em direção ao percurso histórico da educação de jovens e adultos no Brasil, compreendida como instrumento de conscientização dos sujeitos do ato educativo e que deve ser preocupação fundamental nas políticas públicas voltadas para a EJA. Para a incursão na trajetória teórica e histórica dessa modalidade de ensino, partiremos do que já foi tornado público sobre o tema em estudo, como os estudos de autores como Francisco Filho (2001), Gandin (1994,1999), Gadotti e Romão (2003), Haddad

(2000), Imbernón (2000), Paiva (1983), Paiva (1992), Xavier (1990), Ribeiro (1997), Cury (2000) entre outros, além dos documentos legais que versam sobre a EJA.

Em seguida, faremos uma incursão nas reformas educacionais na década de 90, para então situarmos o espaço da EJA nessas reformas, em que discutiremos, entre outras questões, a redefinição do papel do estado e ajustes macroeconômicos implementados pelos órgãos internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), que influenciaram a reforma educacional brasileira, a qual passa por um processo de descentralização da gestão e do financiamento, o Plano Nacional de Educação e a EJA e os grandes programas do governo e sua relação com a EJA. Discussões que caracterizam o primeiro capítulo.

No segundo capítulo, a abordagem será a respeito da gestão municipal no período de 1997 a 2004, onde destacamos a apresentação do compromisso dessa gestão para com os excluídos em que se inserem os jovens e adultos e a política municipal para a EJA. Para essa discussão, realizamos uma pesquisa documental, em que analisamos entre outros os seguintes documentos: SEMEC. Movimento de alfabetização de jovens e adultos professor Paulo Freire; SEMEC. Projeto Político pedagógico da escola Cabana; SEMEC. Caderno de educação nº 01 (Escola Cabana construindo uma Educação Democrática e Popular).

Será discutida a política pública para a EJA no município de Belém no período de 1997 a 2004, na qual traçaremos, inicialmente, um breve histórico da EJA, um panorama das políticas públicas no período em questão, como essas políticas foram traduzidas em ações concretas, os referenciais teóricos que fundamentaram tais políticas e em que medida as leis de educação, principalmente a LDB 9.394/96, a Emenda constitucional 14/96, que estarão sendo analisados a partir da leitura de Carneiro (1998), Haddad (2000) Valente (2001) possibilitaram a concretização de políticas públicas destinadas a EJA no município de Belém.

No terceiro capítulo, apresentaremos uma discussão acerca dos conceitos de participação e cidadania, cuja análise estará fundamentada nos estudos de Marshall (1987) e Peruzzo (1998). Falaremos da realidade sócio-político-econômica do Município de Belém, bem como do plano de ação da rede municipal de ensino e de como era o atendimento educacional e as características pedagógicas da EJA à alfabetização de jovens e adultos no Estado do Pará.

No quarto capítulo, discutiremos os dados que propiciaram perceber a participação popular no governo do Povo de 1997 a 2004 em nível macro, através do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade e em nível micro, deflagrado a partir dos mais diversos eventos educativos.

Por fim, como considerações finais, reconstrói-se o fio condutor da dissertação para verificar se a política de participação na EJA através de mecanismos como o Orçamento Participativo, Congresso da Cidade, PROALFA e MOVA representaram um avanço na democratização dessas políticas em Belém e no Brasil.

Nosso interesse em pesquisar a política de participação na educação de jovens e adultos no município de Belém, mais especificamente no período de 1997 a 2004, período em que a Gestão Municipal passou a ser assumida por um governo que tinha assentado as linhas mestras de seu programa na participação popular e no atendimento às necessidades mais urgentes das classes populares que o apoiaram decorre — principalmente — da necessidade de se intensificar tais estudos que permitam analisar sua trajetória, realizar inferências críticas e estimular novas possibilidades de investigações desse fenômeno no contexto do desenvolvimento capitalista brasileiro.

Esperamos que os resultados desses estudos possam se consubstanciar e subsidiar a elaboração de políticas educacionais para a área, principalmente em um momento de predominância de políticas neoliberais e neoconservadoras que buscam aliar as políticas educacionais à lógica do mercado, por isso marcadas por reformas educacionais restritivas baseadas na racionalização e eficiência dos sistemas, privilegiando alguns níveis de ensino em detrimento de outros, provocando várias e sérias implicações para a educação de jovens e adultos.

O envolvimento com o tema em questão surgiu quando ainda aluno da graduação do curso de Pedagogia, em que tive a oportunidade de participar como professor bolsista do Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire (PROALFA), no período de abril de 1999 a dezembro de 2000, através de um convênio firmado entre a Universidade Federal do Pará e a Prefeitura Municipal de Belém. Nesse período, tomamos consciência da importância do Projeto para todas as pessoas que se encontravam envolvidas com a proposta da gestão democrática

popular e que se empenhavam e se desdobravam para que esta alcançasse seus objetivos.

O esforço em investigar a política de participação na EJA no município de Belém não tem sido tarefa das mais fáceis, principalmente pelo fato de no ano de 2004 a gestão democrático popular ter perdido as eleições e dado lugar a outro governo que assumiu a gestão do município em 2005 e que por diversos motivos não permitiu liberar informações sobre a EJA para o andamento desta pesquisa. Mas, mesmo diante de tais dificuldades, procuramos ter alguns cuidados com os procedimentos metodológicos de investigação, de forma que o estudo fosse realizado com rigor.

## **CAPÍTULO I**

### **UMA VIAGEM SOBRE A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO**

Nesse momento, procuramos realizar uma imersão na História da Educação a fim de inserirmos a trajetória da Educação de Jovens e Adultos no Brasil objetivando apreendermos o(s) conceito(s) que tal modalidade de ensino vem assumindo historicamente, bem como de identificar sua importância ao longo do tempo. É válido ressaltar que além de estarmos avançando no entendimento da conceituação dessa modalidade de ensino, estaremos também refletindo sobre a questão da participação e cidadania no espaço do direito da população à educação escolar.

Hoje o mundo, por conta das transformações que vem passando, volta a sua atenção à criação de condições para o acesso de seus cidadãos à educação básica. Dessa maneira, não são poucos os documentos de caráter internacional que reconhecem e garantem esse acesso a seus cidadãos. Contudo, faz-se necessário que este direito, para que seja garantido, seja inscrito na legislação nacional. Por outro lado, devem ser criadas condições para que os cidadãos conheçam as leis, pois o conhecimento e a compreensão das mesmas é de fundamental importância para se reivindicar tais direitos.

A Constituição de 1988 assegurou a todos os cidadãos, independentemente da idade, o direito ao ensino fundamental, prevendo, inclusive o mandato de injunção para aqueles que ficaram privados desse direito. Para tanto, é necessária, além da oferta de ensino básico para todas as crianças, a ampliação dos serviços educacionais da pré-escola, da educação especial, que o sistema assumira efetivamente a educação de jovens e adultos e dos trabalhadores. Somente assim o direito de todos à alfabetização, à escolarização e à continuidade do processo educativo estará garantido.

Partindo desse pressuposto, iniciamos nossa discussão procurando definir o que é Educação de Jovens e Adultos, visto que essa denominação dá margem a inúmeras interpretações e conseqüentes definições diferenciadas ao longo da história.

## 1.1- A EJA na história da educação brasileira

O termo Educação de Jovens e Adultos tem sido empregado tanto para designar uma modalidade de ensino, como para um programa do governo federal. No primeiro caso pode-se definir, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 (LDB), a Educação de Jovens e Adultos (EJA) como modalidade de ensino da educação básica.

Essa modalidade inclui os níveis de ensino fundamental e médio, mas guarda autonomia em relação ao ensino regular que pode ser implementada por meios de cursos e exames supletivos, em que podem ter acessos jovens e adultos, maiores de 15 anos para o nível de conclusão no ensino fundamental (art. 38 § 1º, I), e para os maiores de dezoito anos, no nível de conclusão do ensino médio (art.38 § 1º, II.), os quais não tiveram a oportunidade de freqüentar a escola básica no tempo oportuno. Direito assegurado pela Constituição Brasileira, que reza em seu artigo 208 § 1º que “o Estado deve garantir o acesso ao ensino obrigatório e gratuito”, pois o tempo de estudar nunca cessa, por isso o acesso e a permanência na escola são direitos públicos e subjetivos.

No segundo caso, como programa do governo federal destinado a promover a educação de jovens e adultos, o que tem acontecido efetivamente é a delegação de deveres a outras esferas do poder, além da concessão de subsídios e da cooperação técnica. Fato que vem recebendo duras críticas, inclusive de estudiosos como Gadotti e Romão (2003) que afirmam que essa dispersão ao mesmo tempo em que enfraqueceu os movimentos populares para pressionar o Estado a fim de obter o atendimento às demandas, perdendo-se assim até mesmo a grande unidade teórica, acabou ganhando em diversidade e desta nasceu a prática de organização popular e conseqüentemente a conquista de uma nova arma teórica para enfrentar os novos desafios do final do século.

Desde o início dos anos 90, a União vem deixando relegando a um plano secundário sua obrigação com os encargos da educação de jovens e adultos, e transfere-os aos estados e, principalmente aos municípios, com visíveis apelos para o envolvimento de organizações não-governamentais e da sociedade civil. Esta

transferência de responsabilidades culmina com o fim da Fundação Educar, órgão que vinha induzindo as políticas de Educação de Jovens e Adultos em todo o país.

A ausência do governo federal no campo das políticas públicas educacionais acabou abrindo espaços para experiências pulverizadas, permitindo, inclusive, que predominem concepções produtivistas nas atuais políticas educacionais, visto que os organismos internacionais, como o Banco Mundial, baseiam-se nas relações custo-benefício, e por isso acabam privilegiando um tipo de educação baseada nos interesses de mercado em detrimento de uma outra que busque construir uma sociedade melhor para todos.

À educação de jovens e adultos é conferido um papel secundário nas reformas educacionais, enquanto para aqueles alunos em idade apropriada é recomendado uma maior atenção e investimentos. O que pode ser conferido na LDB 9.394 de 20 de dezembro de 1996 e da Emenda Constitucional 14/96, que se constituem instrumentos dessa política, permitindo a descentralização, a racionalização e a focalização dos recursos educacionais no Ensino Fundamental, e deixando de lado o atendimento à educação de jovens e adultos (CARNEIRO, 1998).

É bem verdade que do ponto de vista da História da Educação, pode-se afirmar que a educação nem sempre foi entendida como um direito de todos. A luta e a reivindicação em favor da universalização do ensino são recentes, visto que nos últimos tempos a sociedade tem compreendido que quanto mais se organiza mais passa a reivindicar seus direitos e a criar outros.

A concretização do direito à educação tem sido objeto de discussão no cenário mundial. Uma educação para todos que respeite as diferenças individuais e grupais, tem sido a tônica das propostas de políticas sociais comandadas por comissões internacionais como a Organização das Nações Unidas Para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas Para a Infância (UNICEF) e o Banco Mundial.

Essas Instituições Internacionais têm patrocinado Conferências Mundiais para tratar do problema da educação, como foi o caso da Conferência Mundial Sobre Educação Para Todos, realizada em Jontiem, Tailândia, no ano de 1990. Em abril de 2000, representantes dessas instituições reuniram-se em Dakar a fim de avaliar se

houve ou não progressos das propostas que saíram do encontro de Jontiem. Outras propostas surgiram também nesse encontro e foram consubstanciadas no documento 'O Marco de ação de Dakar - Educação Para Todos: Atingindo Nossos Compromissos Coletivos'.

Logo, pode-se considerar, a partir desses movimentos, que existe uma preocupação em incluir parcelas da população que historicamente foram excluídas do processo educacional, tendo em vista o cumprimento daquilo que se constituiu num direito de todo cidadão. Nesse sentido, a escola popular pública que historicamente se tem reivindicado é aquela que busca o reconhecimento das especificidades, o respeito às diferenças entre os diversos segmentos da sociedade, cuja finalidade é a construção de um mundo mais justo e digno.

É mister que se entenda que a Educação de Jovens e Adultos não começou na década de 90. Essa modalidade existe, legalmente, desde o ano de 1879, quando se promulgou a primeira lei, ou melhor, o primeiro decreto, que versava sobre a mesma. Efetivamente, passa existir a partir da década de 1930, quando se fundaram as primeiras escolas públicas do ensino primário. Também, não se pode acreditar que sua estrutura de ensino sempre foi a mesma, isto é, sempre esteve inscrita dentro do Ensino Fundamental e Médio (1º e 2º graus, ensino primário, ginásial ou científico). Ora se constituiu de classes de alfabetização, ora se expandiu para o ensino primário. Ora atingiu, também, o ensino profissionalizante, ora retrocedeu. Ora retomou toda a antiga estrutura e ampliou-se. Portanto, a definição de Educação de Jovens e Adultos mais adequada é a que a define como modalidade de ensino destinada a jovens e adultos, pois abarca todos esses momentos é.

Essa reflexão tem a finalidade de se definir a EJA como parte constitutiva do sistema regular de ensino que propicia a educação básica e nesse sentido tal educação deve ser revestida de qualidade. Assim, de acordo com Gadotti e Romão (2003), ela não pode ser colocada paralelamente ao sistema, nem como forma compensatória, nem como forma complementar, mas como modalidade de ensino voltada para uma clientela específica.

Uma vez tendo se definido a EJA, discutiremos como tem sido o campo da educação de jovens e adultos no cenário brasileiro como esta tem sido pensada e tratada e o objetivo que tem assumido historicamente.

Muitos são os teóricos que, principalmente, nas últimas décadas do século XX, vêm travando várias discussões a respeito da educação. É uma questão que está na pauta do dia não só pelo setor escolar, mas pelos discursos e propostas governamentais, bem como de todo um segmento da sociedade civil, independente da corrente político-ideológica defendida por tais segmentos.

É de conhecimento dos que se interessam por educação que reformas e propostas nesse campo não são novidades históricas no Brasil deste século. Contudo, quando atentamos para as origens desses eventos, percebemos que essas formulações se deram, principalmente, devido às crises econômicas, na redefinição do modelo de acumulação do capital e pelo surgimento de novos atores sociais no cenário político nacional, como veremos a seguir.

### **1.1.1- Período Jesuítico (1549 a 1789)**

Podemos afirmar que basicamente a educação de jovens e adultos começou no Brasil com os jesuítas, que segundo Francisco Filho (2001, p. 25) “além de catequizar os indígenas, preparar os filhos dos colonos brancos que completariam os estudos no velho continente, os jesuítas tinham a incumbência de aumentar o contingente de sacerdotes da ordem”. Esses educadores, através das crianças, pretendiam atingir seus pais catequizando-os dentro dos princípios cristãos. Além de transmitir normas de comportamento, ensinavam os ofícios que se faziam necessários ao funcionamento da economia colonial.

Podemos afirmar também que a história da educação de jovens e adultos de forma geral está vinculada à educação popular, a questões políticas em torno da mobilização em favor da educação para as classes populares, no sentido da manutenção de estruturas socioeconômicas ou de mudanças nas estruturas sociais. A educação, elemento fundamental de manutenção ou mudança se tornou um instrumento de luta política ideológica de poder, transformando-se nesse fator de manutenção do *status quo* (conservação) ou de mudança social.

No caso do Brasil, sociedade com raízes conservadoras, a educação de adultos surgiu vinculada à educação básica, em função de dois fatos bastante importantes, dos quais um já foi mencionado anteriormente: a *catequese dos Jesuítas* que atendia às crianças e aos adultos, objetivando a cristianização e a

aculturação dos nativos; e a *criação de escolas para adultos*, em 1870, cuja expansão deu-se de forma concomitante a do ensino elementar, por exigências sociais e políticas (PAIVA, 1983).

Na realidade, a educação de jovens e adultos era um trabalho educativo que se dava de forma indireta e que não revelava nenhuma preocupação com os adultos. A história da educação brasileira não registra movimentos oficiais, campanhas de alfabetização de jovens e adultos, sistematizadas no período jesuítico. O trabalho volta-se, prioritariamente, à clientela infantil. Os escravos não tiveram muito acesso às escolas jesuíticas, conforme assegura Leite (apud PAIVA, 1992, p. 17).

[...] Os jesuítas portugueses e brasileiros muito menos. Se não se admitiram nas escolas do Brasil os escravos, a razão foi a mesma que atinge hoje a grande massa do proletariado; não o permitiam as circunstâncias econômicas da terra, nem os senhores compravam escravos para os mandarem estudar.

Com a expulsão dos jesuítas, em 1789, houve grandes mudanças nesse setor e o sistema educacional desorganizou-se completamente. Agravaram-se os panoramas do analfabetismo e do ensino precário. A educação ficou à deriva. Aumentou o fosso entre os letrados e a maioria da população analfabeta, resultando em grandes prejuízos nessa área para o império.

Estudos de Haddad e Di Pierro (2000) afirmam que, desde antes da Proclamação da República, já existia dispositivo legal (ao tratar-se do Brasil, isso não significa efetivação) que versava sobre a EJA, embora de forma discriminatória (em relação à isonomia concedida pela Carta Constitucional de 1988). Era o Decreto nº 7.247 de 19/04/1879, que “previa a criação de cursos para adultos analfabetos, livres ou libertos do sexo masculino, com duas horas diárias de duração no verão e três no inverno, com as mesmas matérias do diurno”, bem como, “auxílio a entidades privadas, que criassem tais cursos”.

Anterior a esse decreto, a Primeira Constituição, de 25 de março de 1824 garantiria uma “instrução primária e gratuita para todos os cidadãos”, incluindo nesse contexto os jovens e adultos. Posteriormente, o Ato Adicional de 1834, emenda a essa Constituição, abria oportunidades para as assembleias provinciais legislativas

legislarem e promoverem os ensinos elementar e secundário, bem como caberia às províncias a criação de escolas de primeiras letras (ibid., 2000).

Entretanto, poucas escolas primárias foram fundadas e a instrução elementar acabou por tornar-se um encargo da família. Assim, como afirma Francisco Filho (2001) “a instrução pública gratuita para ensinar a ler e escrever ficou quase esquecida nas linhas mortas da Constituição de 1824”. E, confirmando essa premissa, Haddad e Di Pierro (2000), afirmam que pouco ou quase nada foi realizado no período colonial. Poucas foram as escolas criadas para minimizar a falta de educação para os jovens e adultos nesse período, legando assim grandes prejuízos ao império.

### **1.1.2 - Período Imperial (1822 a 1888)**

Como é passível de constatação nos estudos de Francisco Filho (2001), durante todo o império expandiram-se os ensinos superiores, cresceram os números de instituições religiosas que trabalhavam com o ensino secundário, porém, no que diz respeito ao ensino popular elementar, esses sofriam acentuada refutação e as causas provinham da falta de verbas ou outros motivos quaisquer que impediam sua expansão, fazendo com que, de acordo com Haddad e Di Pierro (2000), mesmo diante de forças de leis que contemplavam a educação para todos, o que se percebia era uma distância exorbitante entre o proclamado e o realizado, resultando na exclusão da grande maioria da população desse contexto educacional.

Por outro lado, nesse período, conforme os autores acima citados, só possuía cidadania quem pertencia a elite econômica. A esta classe, cabiam as benesses da educação; os que a ela não pertenciam só restava a exclusão. Assim, negros, indígenas e grande parcela da população feminina ficavam de fora do direito à educação primária (ibid., 2000).

Algo que colaborou muito para acentuar esse processo de exclusão foi o fato de o Ato Adicional de 1834 delegar a responsabilidade da educação às províncias, atribuindo-lhes a função de oferecer educação à grande maioria carente e desprovida desse bem e reservando ao império a prioridade de dar educação somente à classe elitizada. Porém, é válido ressaltar que, já naquela época, segundo os estudos de Haddad e Di Pierro (2000), já existiam províncias que se

esforçavam dentro de suas reais condições em oferecer um pouco de educação para população desassistida. Mas não era o suficiente para minimizar as mazelas que iam se delineando, uma vez que desta situação sobraría ainda um grande número de analfabetos.

Nesse sentido, o que se observava era que as perspectivas liberais, ou seja, aquelas que asseguravam direitos sociais (ibid., 2000), que estavam incorporadas na legislação desse período, não se concretizavam devido a toda uma estrutura capenga que acabava por atropelar toda uma perspectiva da sociedade brasileira. Para Beisiegel (1974, p. 43),

[...] No Brasil, na colônia e mesmo depois nas primeiras fases do império [...] é a posse da propriedade que determina as limitações de aplicação das doutrinas liberais; e são os interesses radicados na propriedade dos meios de produção colonial [...] que estabelecem os conteúdos específicos dessas doutrinas no país e que há realmente peculiar no liberalismo no Brasil durante esse período e nestas circunstâncias é mesmo a estreiteza das faixas de população abrangidas nos benefícios consubstanciados nas formulações universais em que os interesses dominantes se exprimem.

Contudo, é válido ressaltar que esse período foi movido por inúmeros projetos apresentados ao Parlamento Nacional que, entre outras questões, reivindicavam o ensino elementar popular e o ensino gratuito e obrigatório para todos. Todavia, a falta de verba, entre outros motivos, fazia com que os projetos fossem arquivados. Em 1854, como aponta Francisco Filho (2001), foi aprovada a Lei Couto Ferraz, que criou a obrigatoriedade do ensino elementar e criou classes especiais para adultos que não tinham concluído os cursos. Porém, conforme o autor, essa lei foi considerada absurda e na prática, pouco resultado se obteve.

Com a última Reforma Educacional do Império em 1879 (Reforma Leôncio de Carvalho) promoveu-se, dentre outras reformas, o ensino obrigatório dos sete aos 14 anos, que podia ser freqüentado pelos filhos de escravos. O que para Francisco Filho (2001) podia ser considerado um grande avanço, não foi. Na realidade — critica o autor — o Império legou à República um ensino de elite, parcelado e sem a mínima atenção ao conhecimento para as classes populares.

### **1.1.3 - Período Republicano (a partir de 1889)**

Com o advento da República, o retrocesso foi ainda mais reforçado, devido à Constituição Federal de 1891, de caráter eminentemente liberal (daí enfatiza-se o princípio da livre iniciativa), ter tornado a educação uma responsabilidade do indivíduo, visto que eliminou de seu texto a “gratuidade da instrução”. Logo, deixa de existir também a obrigatoriedade de criação dos cursos para adultos, bem como o fornecimento de auxílio às instituições privadas que os implementassem.

Este fato nos remete ao estudo de Xavier (1990) que, ao fazer uma análise do discurso liberal, afirma que o mesmo suscitou nas camadas inferiores da sociedade o desejo de ascensão via escola. O autor afirma que tal discurso não se consubstanciou nas instituições educacionais, a não ser para produzir elites dominantes.

E os ideais liberais da escola “redentora”, promotora de progressos individuais e sociais, móveis do desenvolvimento econômico, acabaram por se traduzir na acanhada defesa da ampliação do sistema tradicional que produzia elites dominantes (p. 61)

Em concordância com Hilsdorf (2003), quando atentamos minuciosamente para esse período, principalmente o da Primeira República (1889 a 1930), observamos que a diacronia republicana pode ser percebida coexistindo, cooperando e conflitando com a monárquica, persistindo nas primeiras décadas do século XX, uma vez que entre os republicanos há liberais radicais e democratas, mas também muitos liberais não-abolicionistas e mesmo homens de mentalidades conservadoras.

#### **1.1.3.1- Primeira República**

Em 1891, com a promulgação da Constituição Federal, consagrou-se uma nova concepção de federalismo, delegando-se a responsabilidade do ensino básico ao setor público, tanto nas províncias quanto nos municípios. Diante dessa nova concepção, caberia à União o papel de animador dessas atividades, assumindo a

educação fundamental e o ensino superior, o que garantiu, de uma forma geral, uma quase exclusiva atenção ao ensino da camada elitizada, deixando à margem desse processo uma ampla parcela da população, já marginalizada por esse setor público.

A justificativa desse descaso do setor público para com a educação dessa parte da população era a falta de recursos por parte das províncias e municípios que controlavam politicamente as finanças.

Esta Constituição acabou também por excluir os adultos analfabetos, ao desobrigá-los do voto, justamente num contexto em que a maioria da população adulta era analfabeta.

Contudo, mesmo diante de toda essa problemática apontada por Haddad e Di Pierro (2000), esse período apresentou grandiosas reformas no campo educacional, à medida em que se procurou um princípio de normatização e preocupou-se com o estado precário do ensino básico. Deve-se ressaltar que estas reformas não foram promotoras do alavancamento da educação, uma vez que não existia um orçamento voltado para a área educacional. Em conseqüência, não se garantia que as propostas legais tivessem um resultado positivo para a população carente.

#### **1.1.3.1.1 - A década de 1920**

Aproximadamente 30 anos, após o estabelecimento da República, o censo de 1920 já apontava o analfabetismo em cerca de 72% da população acima de cinco anos. Logo, é possível a observação de que à educação de jovens e adultos não era dada nenhuma importância, nem como fonte de um pensamento pedagógico, nem como fonte de políticas educacionais específicas (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Foi na década de 20, com o movimento de educadores e de todos aqueles que lutavam por educação, que foi se ampliando o número de escolas, bem como da qualidade na educação. A partir desse momento, estabeleceram-se condições a favor da implementação de políticas públicas para a educação de jovens e adultos. Os grupos organizados passaram a exercer pressão para que o Estado assumisse definitivamente esses serviços, uma vez que o país encontrava-se com baixíssimos índices de escolarizados, atrás de muitos países da América Latina ou do resto do mundo. Porém, vale a pena destacar que essa iniciativa no final da Primeira

República associa-se ao fato do surgimento da industrialização, bem como do crescimento do Brasil no aspecto urbano (ibid., 2000)

Pelos motivos expostos, as elites já procuravam se antecipar no estabelecimento constitucional do direito à educação para todos, mas não significava que davam as condições necessárias para tal realização. Na realidade acabavam por ver esse princípio constitucional não como dever do Estado, mas como dever do brasileiro perante a sociedade, responsabilizando-os por sua educação, conforme os apontamentos de Beisiegel (1974).

[...] ao direito da educação que já se afirmara nas leis do Brasil, com a garantia do ensino primário gratuito para todos os cidadãos, vira agora associar-se, da mesma forma como ocorrera em outros países, a noção de um dever do futuro cidadão para com a sociedade, um dever educacional de preparar-se para o exercício das responsabilidades da cidadania [...] (p.63)

Na realidade, as reformas educacionais eram conseqüências de toda uma mudança pela qual passava a sociedade, devido — principalmente — à Primeira Guerra Mundial, que provocara profundas transformações nos quadros econômico, social e político do país, fortalecendo o grupo industrial-urbano, ampliando setores médios e o proletariado urbano. Surgira nesse contexto um nacionalismo suscitado pela guerra e pela pressão para a recomposição do poder político nos padrões da democracia liberal republicana (PAIVA, 1983).

A educação passa então a ser considerada um problema nacional, uma vez que sua ausência é tida como responsável por todos os problemas sociais. Com isso, chamava-se a atenção para a universalização da instrução elementar. Surge o entusiasmo pela educação que, segundo Paiva (1983), passa a ser, então, perpetuado pelos burocratas da educação, após a criação do Ministério da Educação (objetivando manter a ordem vigente) e pelos humanitaristas (buscando «recuperar» o analfabeto para a vida social).

Paralelamente a esses acontecimentos, ou seja, ao largo das transformações que vinham ocorrendo no mundo, em 1925 o Direito ganha novos espaços e o acesso á educação escolar é um deles. O Decreto 16.782/A de 13/01, que trata do “Concurso da União para Difusão do Ensino Primário”, concedeu por meio do artigo

27 permissão para funcionamento de escolas noturnas para adultos e do art. 25, subsídio parcial, ainda que apenas para as escolas da zona rural: “poderão ser criadas escolas noturnas, do mesmo caráter [das de ensino regular], para adultos, obedecendo às mesmas condições do art. 25”.

Porém, esta Reforma não se tornou efetiva, em virtude da alegada carência orçamentária da União e do reacionarismo proveniente do temor da elite à incorporação de novos eleitores (o art. 70 da Constituição condicionava o exercício do voto à alfabetização) e a toda sorte de mudanças políticas.

Portanto foi o desejo de conquista desses espaços de direito que motivou os que lutavam por melhores condições de vida e acesso aos bens sociais a erguerem suas bandeiras de lutas. Nesse sentido, segundo Paiva (1983), a problemática da educação de adultos emerge na década de 20 entre os «realistas» da educação. Nessa época, já se identificava a possibilidade da educação de adultos como instrumento para a promoção da participação política das massas, tanto pelas «esquerdas» marxistas, quanto pelo governo no Estado Novo e pelos movimentos de orientação cristã-não-marxista.

Finalmente, os anos 20 marcam a educação de jovens e adultos vinculada à educação popular, à luta pela Universalização do Ensino e ao aparecimento de dois Movimentos: o Otimismo Pedagógico e o Realismo em Educação.

#### **1.1.3.1.2 - A década de 1930**

A década de 30 representa um outro marco histórico para a questão da educação popular, porque delinea o início de um período político subdividido em características diferenciadas: o da Segunda República, com ideais democrático-liberais (1930-1936) e o Estado Novo marcado pelo regime autoritário, antiliberal e antidemocrático (1937-1945) que vão interferir na trajetória educacional, também de forma diferenciada (PAIVA, 1983).

Para além dessas características, essa década representava também um marco histórico pelo fato da nação estar reafirmando-se ao contrário do federalismo que prevalecera até aquele momento, reforçando os interesses das oligarquias regionais. (HADDAD e DI PIERRO, 2000)

No primeiro momento de seu governo, Getúlio Vargas incluía em seu programa de reconstrução nacional a difusão intensiva do ensino público, principalmente o técnico-profissional, estabelecendo um sistema de estímulo aos estados. Os educadores passaram a ser ouvidos nos seus pareceres e as discussões versavam sobre a definição de uma política nacional de educação.

No Estado-Novo, o autoritarismo não permitiu as discussões dos problemas relevantes da educação, entrando em declínio o movimento de renovação escolar e o desprestígio dos educadores liberais, sem perda, entretanto, da importância do técnico da educação e a sua utilização com fins ideológicos, para sedimentação da nova ordem política.

Nos anos de 1930, começaram a ser efetivadas mudanças na educação: criou-se o Ministério da Educação e Saúde (1930) e reformulou-se o ensino superior (1931). Após a Constituição de 1934, houve a reformulação do ensino secundário e criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, o INEP (BEISIEGEL, 1989).

Foi a partir dessa década que a Educação de Jovens e Adultos começou a efetivar-se. Uma primeira experiência que evidencia a preocupação com a especificidade da educação de adultos foi o Convênio Estatístico de 1931, que incluiu nas estatísticas oficiais a categoria do Ensino Supletivo. Por meio desse convênio firmado entre a União e os estados, consolidaram-se as normas e padrões para a uniformização das estatísticas relativas a esse campo específico. O fato é que a partir de então os sistemas supletivos estaduais começaram a se ampliar. Paiva (1983, p. 173) afirma que “entre 1932 e 1937 a matrícula geral em todo o País no ensino supletivo havia se elevado de 49.132 para 120.816 e as unidades escolares de 663 para 1.666”.

Para tanto, contribuíram, sobremaneira, fatores ligados à conjuntura sócio-político-econômico-histórica: a vinda de imigrantes europeus (que mesmo quando iletrados, possuíam, geralmente, formação política anarquista); a queda do preço do café no mercado internacional; o enfraquecimento da oligarquia cafeeira; a revolução de 30 e a centralização do poder na esfera da União; a imigração interna (em especial, o êxodo rural) e o crescimento acelerado da população das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro; a crescente industrialização. Para que fossem levadas a cabo tais mudanças, requeria-se uma grande e inadiável transformação cultural, isto é, o abandono de uma cultura oral para adoção de uma cultura letrada.

O Decreto 19.890 de 18/04/1931 e a Constituição Federal de 1934, nos seus artigos 149 e 150 foram as bases legais que deram condições para que houvesse a efetivação da educação de jovens e adultos. É válido mencionar que em 1936/1937 existia uma proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE), que nunca foi votado. O Decreto trouxe mudanças estruturais para a educação: a sinonimização entre faixa etária apropriada, seriação e ensino regular; a avaliação do processo ensino-aprendizagem por meio de exames, provas e passagens para a série imediatamente posterior (esse foi o começo da dicotomia entre Ensino Regular e Ensino Supletivo).

A Constituição atrelou ao ensino os princípios liberalistas. Assim, a educação, mesmo que só no âmbito do ensino primário, tornou-se gratuita, logo acessível a todos. A Constituição de 1934 reconheceu, pela primeira vez em caráter nacional, “a educação como direito de todos e [que ela] deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos” (art. 149). Em seu art.150, versa que o Plano Nacional de Educação deve obedecer, entre outros, “ao princípio do Ensino Primário integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensiva aos adultos (§ único, a)”.

Em 1937, período em que ocorreu o golpe militar e criou-se o totalitário Estado Novo, a Educação de Jovens e Adultos volta a sofrer retrocessos: outorgou-se a nova Constituição, que cancelou todas as disposições da Constituição anterior, isto é, o acesso que todos tinham garantido ao Ensino Primário estava ameaçado e se impunha então uma educação bipartida, a educação para a elite e a educação para o populacho. A educação para este focalizava o trabalho manual e permitia, apenas, o “acesso mínimo à leitura e à escrita”. Tal situação perdurou até o fim da II guerra Mundial.

#### **1.1.3.1.3 - A década de 1940**

Foi a partir da criação do **INEP**, em 1938, (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) que, através de seus estudos e pesquisas, instituiu-se em 1942 o Fundo Nacional do Ensino Primário, cujos recursos passariam a realizar um programa progressivo de ampliação da educação primária que incluísse os Ensinos Supletivos para adolescentes e adultos.

Em 1945 o fundo foi regulamentado, estabelecendo que 25% dos recursos de cada auxílio deveriam ser aplicados num plano geral de Ensino Supletivo, destinado aos adolescentes e adultos analfabetos. Em proporções internacionais, ampliavam-se os movimentos em prol de uma educação de jovens e adultos. Ainda em 1945 foi criada, após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), que já denunciava ao mundo o fosso da desigualdade entre os países e alertava para o papel que a educação deveria desempenhar na minimização dessa problemática, inclusive na educação de adolescentes e adultos analfabetos que representava um atraso para as nações em processo de desenvolvimento (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Com o fim da ditadura, no mesmo período, e o alerta da ONU (Organização das Nações Unidas) para a urgência de integrar os povos visando à paz e à democracia, a Educação dos Adultos ganhou destaque e preocupação dentro da educação. Os progressos no ensino não foram, porém, extraordinários. Se em 1940 havia no país 56% de analfabetos, essa porcentagem passou para 50,5% em 1950 e baixou de 10% em 1960 (39,4%). Mas em números absolutos houve um aumento do número de analfabetos de 1950 para 1960, o que significa um atendimento escolar deficiente da população (WEREBE, 1997, p.63).

Na segunda metade da década de 40, mais especificamente a partir de 1945, com a redemocratização do país, percebe-se uma mobilização em torno do problema da Educação de Jovens e Adultos e esta modalidade de ensino acabou por receber novos impulsos; uma vez que se fazia necessário aumentar as bases eleitorais de sustentação do governo federal, bem como “abrasileirar” as massas populacionais de imigração recente. Então, em 25/08/1945, aprovou-se o Decreto nº 19.513, que estabelecia a concessão de auxílio federal para a ampliação e o desenvolvimento do Ensino Primário Estadual, segundo a necessidade dos estados e fixava a quota de recursos destinada a ser aplicada na construção de escolas (70%) e na Educação de Jovens e Adultos (25%), conforme mencionado anteriormente. Sendo assim:

[tais necessidades seriam] avaliadas segundo a proporção do número de crianças, entre 7 e 11 anos de idade, que não estejam matriculadas em estabelecimentos de ensino primário e que a importância correspondente a 25% de cada auxílio federal será aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano

geral de ensino Supletivo, aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde. (BRASIL, 2000, p. 124).

É válido ressaltar, que estes novos impulsos foram tanto por parte do governo federal, por conta dos motivos expostos anteriormente, quanto das esquerdas, ligadas ao Partido Comunista do Brasil (PCB), recém legalizado, que passaram a promover cursos e atividades educativas com adultos através das Universidades Populares e dos centros de cultura popular, nos quais a tônica principal era a da difusão da cultura. E essa efervescência cultural se desenvolve em quase todos os estados, principalmente no Nordeste.

Por outro lado, essa mobilização tanto do governo quanto da esquerda acabou por culminar em sérios problemas, de acordo com alguns estudiosos, visto que para estes o sistema educacional acabara se transformando em um sistema de discriminação social. É o que identifica Romanelli (1984, p. 169). De acordo com a autora, os componentes dos estratos médios e altos que continuaram a fazer opção pelas escolas que “classificavam” socialmente, ou seja, uma para a elite e outra para as camadas populares e os componentes dos estratos populares que passaram a fazer opção pelas escolas que preparavam para o mercado de trabalho.

Em 1947, sob o comando do professor Lourenço filho, inaugurou-se a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), um movimento que nasceu com a instalação do Serviço de Educação de Adultos (SEA), um serviço especial do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, que tinha por fim a reorientação e coordenação geral dos trabalhos anuais do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos. Sua influência foi significativa, principalmente por criar uma infra-estrutura nos estados e municípios para atender a educação de jovens e adultos, posteriormente preservada pelas administrações locais (BEISIEGEL, 1974)

Inicialmente, o movimento teve seu início na zona urbana e gradualmente foi expandindo-se para a zona rural. Com essa campanha, pretendia-se alfabetizar a massa e qualificá-la para o trabalho. Para isso, sua estrutura didática dividia-se em duas etapas: a “ação extensiva”, que englobava curso de alfabetização com duração de 3 meses e curso primário com duração de 14 meses, dividido em dois períodos

de 7 meses. A etapa seguinte, a “ação em profundidade”, visava à capacitação profissional e ao desenvolvimento comunitário.

No seu início, o movimento obteve grandes êxitos: ampliou os serviços existentes nas diversas regiões do país, fundou várias escolas supletivas (que após a extinção da campanha foram herdadas pelas redes estaduais e municipais de ensino), alcançou um número considerável de pessoas e alguns voluntários se engajaram.

#### **1.1.3.1.4 - A década de 1950**

O movimento de educação de adultos, que nascera em 1947, estendeu-se até o fim da década de 50. Conforme Haddad e Di Pierro (2000) duas campanhas ainda foram organizadas pelo Ministério da Educação e Cultura: uma em 1952, a Campanha Nacional de Educação Rural e, outra em 1958, a Campanha Nacional de Erradicação de Analfabetismo. Ambas tiveram vida curta e pouco realizaram. Na realidade, a partir da década de 50, quando essas campanhas se expandiram para a zona rural, elas arrefeceram-se; não conseguiram lograr, ali, o mesmo bom senso, que obtiveram na zona urbana, e antes do fim da década, cessaram de vez.

As causas do insucesso, segundo o apontamento da época, seriam as deficiências administrativo-financeiras (o recurso orçamentário da União estava-se a empregar na construção de Brasília), a orientação pedagógica ultrapassada (pré-behaviorista), a superficialidade do aprendizado em função do tempo de ensino (o que se faz atualmente em quatro anos e já foi feito em seis, era feito em dezessete meses) e a inadequação do método para a população adulta das diferentes regiões do país. Assim, como podemos observar, a instauração da campanha de educação de adultos deu lugar também à conformação de um campo teórico pedagógico orientado para discussão sobre o analfabetismo e a educação de adultos no Brasil.

Conforme levantamos anteriormente, a campanha de educação de adultos fracassou no fim da década de 50 e o governo federal, por meio de alegação de carência orçamentária, eximiu-se da responsabilidade de educar os jovens e adultos analfabetos (sem, contudo, revogar as leis anteriores). As organizações não-governamentais, em especial a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), tomaram para si tais responsabilidades,

sem deixar de pressionar o governo, para que este voltasse a responsabilizar-se por esse ensino (HADDAD E DI PIERRO, 2000)

Na década de 50, as críticas à Campanha de Educação de Adultos convergiram para uma nova visão do problema do analfabetismo e para a consolidação de um novo paradigma pedagógico para a educação de adultos, cuja referência principal foi o educador pernambucano Paulo Freire.

[...] num ambiente de entusiasmo e liberdade, desenvolveram-se movimentos em favor da educação popular, sobretudo os ligados aos meios universitários, ou religiosos. Esses movimentos promoveram atividades culturais variadas, sobretudo cursos de educação de base (WEREBE, 1997 p. 73).

O pensamento pedagógico de Paulo Freire, assim como sua proposta para alfabetização de adultos, inspirou os principais programas de alfabetização e educação popular que se realizaram no país no início dos anos 60. O paradigma pedagógico, que se construiu nessa prática, baseava-se num novo entendimento da relação entre a problemática pedagógica e a problemática social. Sob essa perspectiva, Paulo Freire criticou a chamada educação bancária, que considerava o analfabeto um ignorante, uma espécie de gaveta vazia onde o educador depositava todo o conhecimento. Tomando o educando como sujeito de sua aprendizagem, Freire propunha uma ação educativa que não negasse sua cultura, mas que fosse transformando-se através do diálogo.

Paulo Freire elaborou uma proposta de alfabetização de adultos conscientizadora, cujo princípio básico seria respeitar os sonhos, as frustrações, as dúvidas, os medos, os desejos dos educandos (crianças, jovens e adultos); os educadores e educadoras nos quais via um ponto de partida para sua ação, e não de chegada.

Mas, se sob o ponto de vista das garantias sociais, pelo exposto, a Educação de Jovens e Adultos retrocedeu, sob o da orientação pedagógica, teve grandes avanços. Durante os quatros primeiros anos da década, o movimento de alfabetização fundamentou-se nos aportes teórico-metodológicos de Paulo Freire. Essa concepção caracterizava-se (ou melhor, caracteriza-se) por sua proposta final progressiva, isto é, em vez de formar sujeito “letores e escrevedores” a intenção era

de formar leitores e escritores, dotados de capacidade de interagir com a realidade social circundante:

[...] Paulo Freire criticou a chamada educação bancária [...] tomando o educando como sujeito de sua aprendizagem, Freire propunha uma ação educativa que não negasse sua cultura, mas que a fosse transformando através do (sic) diálogo. Na época ele referia-se (sic) a uma consciência ingênua ou intransitiva [...] que deveria ser transformada em consciência crítica necessária ao engajamento ativo no desenvolvimento político e econômico da nação. (RIBEIRO, 1997. p. 23-24).

Essa tendência constituía-se de duas etapas: a “etapa preparatória” e a “etapa executiva”.

Na primeira, o procedimento consistia na pesquisa da realidade existencial do grupo a ser alfabetizado, em seguida o arrolamento das palavras usuais e a escolha das que expressassem os conceitos mais relevantes de tal realidade e, por último, a seleção daquelas, cujo padrão fonotático representasse amostra da língua (estas eram chamadas de palavras geradoras).

Na segunda (no processo de execução, propriamente dito, do processo de alfabetização) começava-se, primeiramente, com a desmistificação da palavra cultura, criando condições para que os alunos passassem a recusar a definição da Antigüidade Latina, aquela que identifica cultura com cultura erudita, para adotarem a definição antropológica que, de acordo com Faundez apud Gadotti (1996), não considera um povo iletrado como um povo ignorante. De acordo com essa definição, a cultura é todo “o conhecimento que o povo acumulou por meio da produção de sua vida social e se transmite fundamentalmente através da oralidade e da ação”.

Sendo assim, por meio da exposição de cartazes com imagens, a fim de fazer com que os alfabetizandos passassem a acreditar nas suas capacidades de aprender e se vissem e se sentissem responsáveis por isso. Depois, as mesmas se relacionavam com as palavras geradoras, estas eram decompostas em sílabas. Então, apresentava-se um quadro com as famílias silábicas e começava-se, conseqüentemente, a se construir novas palavras. Por último, quando os mesmo já estivessem letrados, “as palavras geradoras seriam substituídas por temas geradores, a partir dos quais os alfabetizandos aprofundariam a análise de seus

problemas, preferencialmente já se engajando em atividades comunitárias ou associativas”.

#### **1.1.3.1.5 - As décadas de 1960 e 70**

Em janeiro de 1964, foi aprovado o Plano Nacional de Alfabetização que previa a disseminação por todo o Brasil de programas de alfabetização orientados pela proposta de Paulo Freire. Com o golpe militar em 31 de março de 1964, os programas de alfabetização e educação popular que, durante os anos anteriores se proliferaram, tornaram-se ameaças graves e potenciais à ordem imposta. Sendo assim, os que a promoveram foram severamente perseguidos e punidos, os movimentos de educação e cultura populares foram reprimidos, seus ideais censurados. O Programa Nacional de Alfabetização foi interrompido e desmantelado, seus dirigentes presos e materiais apreendidos (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

A repressão foi a resposta do Estado autoritário à atuação dos programas de educação de adultos cuja natureza política contrariavam os interesses impostos pelo golpe militar. Assim o Estado exercia o seu poder coercitivo para garantir a “normalização” das relações sociais.

Mas, se por um lado, este setor da educação não podia ser abandonado por parte do Estado, uma vez que era um canal de mediação do governo com a sociedade. Por outro lado, não cabia dentro da proposta do governo de regime militar um crescimento para o país sem considerar o combate ao analfabetismo. Havia ainda a necessidade de dar resposta a um direito de cidadania que cada vez mais se identificava como legítimo, mediante estratégias que atendessem ao modelo socioeconômico implementado pelo regime militar. (ibid., 2000)

Das iniciativas que derivavam do Programa de Alfabetização, a mais importante foi o Programa de Educação Integrada (PEI) que correspondia a uma condensação do antigo curso primário. Esse programa abria a oportunidade de continuidade dos estudos para o alfabetizado. O(s) fim(ns) desse programa seria(m) forjar um avanço educacional no campo de educação de jovens e adultos; visto que, agora, os cursos de alfabetização teriam seqüenciação; e, ainda, “varrer para debaixo do tapete vermelho” a descaracterização do método Freire, que

supostamente seria o adotado pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Em 1967, o Governo Militar a partir da Lei n° 5.379 de 15 de dezembro criou o MOBRAL, que começa a funcionar de fato em 1970. Criou, também, o Ensino Supletivo, regulamentado pela Lei 5.692, de 1971. Segundo Haddad (1989), o Ensino Supletivo e o Mobral foram implementados para dar resposta aos movimentos da década de 60, que foram cortados pelo golpe militar, já que a demanda por educação continuou e a havia a necessidade de ampliar a oferta de formação profissional em função da nova política de desenvolvimento nacional.

O Estado procurou, através do Ensino Supletivo e do Mobral, manter a concepção de educação permanente no sentido não só de oportunizar a escolarização daqueles que não a obtiveram na época adequada, mas atualizar permanentemente qualquer pessoa em qualquer nível de ensino para participar de forma adequada do desenvolvimento nacional, haja vista que nessa década se tem um novo modelo de acumulação ligado ao capital internacional. Como se vivia sob a tutela militar, coube então à cúpula desse regime a realização de reformas cuja preocupação era a de adequar a educação brasileira a esse novo sistema de produção (ibid.,1989).

Esse modelo de acumulação acabou gerando várias conseqüências negativas para a sociedade, principalmente para a camada mais pobre da população. Foram, sem dúvida, esses estratos populares, o ponto de partida para as várias discussões e posições de estudiosos, que tentaram alertar para a problemática advinda desse processo de desenvolvimento devastador e, assim, partir para a tentativa de construção de uma nova proposta de educação para a sociedade. Mas, enquanto isso não acontecia, o Ensino Supletivo e o MOBRAL se expandiam. Este último, principalmente, apropriando-se do sistema Paulo Freire de alfabetização, abstendo-se, contudo, do preceito da conscientização ou da educação problematizadora.

Segundo Aranha (1989, p. 268):

Neste trabalho é aplicado, de maneira deformada, o método Paulo Freire e, sendo usadas apenas às fichas de leitura, “aliviando-o” do processo de conscientização, considerado subversivo. Na verdade, trata-se do avesso do método, impensável como mera técnica de alfabetização.

O MOBREAL evocou para si o controle dos programas de alfabetização de todo o território nacional. Em 1969, lançou-se numa campanha massiva de alfabetização. A partir da década de 70, esse movimento difundiu-se por todo o país. Contudo, também fracassou, seja nas intenções eleitoreiras, seja no desperdício de recursos. No início da década de 80, já se esperava a não consecução dos objetivos propostos.

#### **1.1.3.1.6 - A Década de 1980**

A década de 80 representa o início da transição da ditadura militar à “redemocratização” e a abertura política no país. Os anos posteriores, principalmente a partir de 1985 quando os civis retomam o governo nacional, representaram um período de democratização das relações sociais e das instituições políticas brasileiras, ao qual correspondeu um alargamento dos direitos sociais. Na realidade, um momento histórico em que antigos e novos movimentos sociais voltam a emergir, ocupando espaços crescentes na cena pública, adquirindo organicidade e institucionalidade, renovando as estruturas sindicais, ou criando até mesmo novas formas de organização (GOHN, 1994).

Esses fatos resultaram na promulgação da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nas constituições estaduais e nas leis orgânicas dos municípios, nos quais se materializou o direito das pessoas jovens e adultas analfabetas à educação fundamental com o estado se responsabilizando por sua oferta pública, gratuita e de qualidade (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Entretanto, a história da educação de jovens e adultos no período de redemocratização é marcada pela contradição entre a afirmação no plano jurídico do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, de um lado, e sua negação pelas políticas públicas concretas, de outro.

Segundo Di Pierro (2000), no período de 1980 a 1985, o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto toma como um de seus eixos a redução das desigualdades, assinalando a educação como direito fundamental “mobilizadora [...] para conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania”. Esse plano busca uma “nova postura com relação à educação de adolescentes e adultos”. Essa educação deveria atender aos objetivos de “desenvolvimento cultural, de ampliação de experiências e vivências e de aquisição de novas habilidades”.

Partindo de tais premissas, para que o ensino efetivamente desse certo, este deveria contar, socialmente, com a distribuição de renda, a participação mobilizadora, comunitária e pedagogicamente inovadora e “tendencialmente não-formal”. Daí decorreram os programas de caráter compensatório, como o Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas para o Meio Rural (PRONASEC) e o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC), ambos de 1980. (ibid., 2000)

Assim, com a emergência dos movimentos sociais e o início da abertura política na década de 80, experiências foram se ampliando, construindo canais de trocas, reflexão e articulação. Projetos de alfabetização se desdobraram em turmas de pós-alfabetização, onde se avançava no trabalho com a língua escrita, além das operações matemáticas básicas. Também as administrações de alguns estados e municípios maiores ganhavam autonomia com relação ao Mobral, acolhendo educadores que esforçavam por reorientar seus programas de educação básica de adultos.

Até os meados da década de 80, o Mobral não parou de crescer, atingindo todo território nacional e diversificando sua atuação. Uma de suas iniciativas mais importantes foi o Programa de Educação Integrada (PEI), como já abordado anteriormente, que, mediante a uma condensação do Primário, abria a possibilidade de continuidade de estudos para recém-alfabetizados com precário domínio da leitura e da escrita.

Mesmo com todo o volume de recursos investidos no Mobral, este acabou não rendendo os resultados esperados, sendo considerado por grande parte dos planejadores e educadores um grande desperdício e um programa ineficiente. Sendo até mesmo acusado de adulteração de dados estatísticos. Desacreditado nos meios políticos e educacionais, o MOBREAL acabou sendo extinto em 1985. Seu

lugar foi ocupado pela Fundação Educar, que abriu mão de executar diretamente os programas, mas atuava via apoio financeiro e técnico às ações de outros níveis de governo, de organizações não-governamentais e de empresas a ela conveniada, agora dentro das competências do MEC.

Quatro anos após a sua criação, a Fundação Educar foi extinta pela Medida Provisória 251/90, no Governo Collor, sem que nada de específico fosse proposto para a área e sem que houvesse uma avaliação de suas atividades e de seus resultados concretos.

Nesse mesmo período, no decorrer da década de 80, difundem-se entre os educadores brasileiros, estudos e pesquisas sobre o aprendizado da língua escrita com base na lingüística e na psicologia, que lançam novas luzes sobre as práticas de alfabetização (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

O texto da atual Constituição Brasileira, de 05/10/1988, estabelece, em seu artigo 205, o que se segue:

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.

O que se pretende destacar é a responsabilidade do Estado em promover a educação, já que este é um direito extensivo a todos, inclusive aqueles que não puderam estudar em idade própria, conforme apontado no artigo 208: “O dever do Estado com a 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”. Ao registrar que a educação será promovida em colaboração com a sociedade, o texto da Constituição abre a possibilidade para as entidades da sociedade civil organizada criarem espaços educativos objetivando atender à demanda reprimida na modalidade de EJA.

Esse dispositivo constitucional reconhece o papel das ONG's, dos movimentos populares e de outros segmentos organizados especialmente no que concerne à questão da alfabetização dos adultos. Assim, a Constituição de 1988 reconhece a responsabilidade do Estado de oferecer a educação fundamental para todos e indica a possibilidade de participação da iniciativa privada como forma de

executar as estratégias de implementação de promoção dessa modalidade de ensino.(ibid., 2000)

Contudo essa expansão só se tornou possível pelo fato de na década de 90, por conta de insatisfações generalizadas, principalmente por parte de alguns setores que se mostravam descontentes com os resultados devastadores da Reforma Nacional, bem como das Reformas Educacionais. A sociedade se organizou e passou a reivindicar seu direito de cidadania. Delineia-se, então, um novo cenário, onde um novo problema se apresenta, visto que existem várias abordagens sobre essa categoria — cidadania — que tanto do ponto de vista teórico metodológico quanto das visões do processo de mudança e transformação da sociedade, provocam sérias implicações na educação. Visões que nos defrontamos, e cuja compreensão são imprescindíveis para cumprirmos a nossa tarefa de educadores responsáveis pela formação de sujeitos humanos.

A história da educação de jovens e adultos no Brasil chega ao século XXI, reclamando, portanto, reformulações pedagógicas. Essa situação ressalta o grande desafio pedagógico, em termos de seriedade e criatividade, que a educação de jovens e adultos impõe: como garantir a esse segmento social, que vem sendo marginalizado nas esferas socioeconômicas e educacionais, acesso à cultura letrada que lhe permita uma participação efetiva na vida em sociedade.

#### **1.1.3.1.7 – A Década de 1990: reformas educacionais e o espaço da EJA**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de acordo com o artigo 60 das Disposições Gerais e Transitórias, o Governo Federal e toda sociedade civil se encarregariam de juntar esforços para erradicar o analfabetismo no país em 10 anos. A Fundação Educar era a principal responsável pela coordenação da execução desta tarefa, levando-a, juntamente com o MEC, em 1989, a convocar uma comissão composta por especialistas que desenvolveram, ou vinham desenvolvendo trabalhos/pesquisas no campo da EJA, para que se discutisse a preparação do Ano Internacional da Alfabetização, definido para 1990 pela UNESCO.

No tão propagado Ano Internacional da Alfabetização (1990), são realizados em todo país diversos debates, encontros, congressos e seminários por entidades

governamentais e não-governamentais no sentido de discutir e apresentar propostas para a erradicação do analfabetismo no Brasil (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Mas esta comissão, denominada Comissão Nacional para o Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA), acaba sendo desarticulada com a extinção da Fundação Educar pelo novo Governo do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, que justificativa tal atitude com o argumento de “enxugar” a máquina administrativa com a retirada de subsídios estatais a fim de ajustar as contas públicas e controlar a inflação (ibid.,2000).

Mais um passo no descontínuo processo das políticas em EJA, ainda mais penalizada com o tom e o rigor das orientações dos órgãos financistas internacionais para educação brasileira: priorizar o ensino fundamental para crianças; transferir para a esfera privada (leia-se: empresas e Organizações Não-Governamentais) as responsabilidades sobre EJA, utilizando-se do discurso da parceria; vincular, cada vez mais, os objetivos de EJA ao atendimento exclusivo das exigências do mercado.

Nesse mesmo, ano o Governo Collor lança o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) que pretendia reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes. Para se ter idéia do que deveria ser isto em termos quantitativos, tomemos os dados sobre o analfabetismo da década de 80:

O PNAC se propôs a promover e mobilizar ações de alfabetização, através de comissões municipais, estaduais e nacional, envolvendo os diversos setores interessados das esferas públicas e da sociedade civil em geral. Enquanto as comissões se mobilizaram, o governo federal assinava convênios, repassando fundos mediante critérios clientelistas e sem controle destas comissões, tanto do volume de recursos, quanto do número de projetos e a quem se destinavam (HADDAD, 1994, p. 97)

Esses e outros fatos ocasionaram a ameaça de renúncia, por parte de membros da Comissão e protestos de diversas entidades de movimentos populares e sindicais. Nesse período, os interesses políticos levaram o governo à criação de diversos programas que não beneficiavam diretamente a população analfabeta. Enfim, o que caracterizou esse programa foi a sua grande divulgação junto aos meios de comunicação e o seu caráter demagógico, aliás, como as demais propostas deste Governo.

Com o "Impeachment" do Presidente Collor, o seu vice, Itamar Franco, assumiu a presidência. No discurso de moralização da política no país, Itamar irá em busca da recomposição da imagem do governo brasileiro diante da opinião pública nacional e internacional.

No que se refere a EJA, vai se tentar um fortalecimento da discussão que vinha se dando em torno da implementação de um programa sistemático, não apenas de alfabetização, mas de garantia do Ensino Fundamental para Jovens e Adultos, prova disto é uma nova composição na Comissão Nacional com educadores que coordenaram os debates desta temática, em torno do Plano Decenal de Educação para Todos -1993/2003, ao mesmo tempo em que já vinham realizando discussões para o projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

É desse esforço, em 1994, que nasce o documento: Diretrizes para uma Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos, do qual se extrai aqui um trecho fundamental para o contraponto com a situação na qual se encontra a EJA nestes dois anos que se seguem à publicação do referido documento. O então Ministro da Educação e do Desporto, Murilo de Avellar Hingel, assim se pronuncia na sua introdução:

[...] o documento de diretrizes da Política de Jovens e Adultos, que o Ministério da Educação e do Desporto tem a grata satisfação de editar e divulgar, organizado com a participação da Comissão Nacional de Jovens e Adultos, deverá ser entendido como a manifestação da vontade política do Governo de cumprir o que determina o Artigo 208, caput, inciso I, parágrafo 1º e 2º, isto é, o dever do Estado com a 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; § 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo; § 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade de autoridade competente'. (HINGEL, 1994. p. 7)

Esta declaração se contrapõe à fala do Ministro, em 1993, quando da abertura do Encontro Latino-Americano Sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores:

No Plano Decenal de Educação para Todos, a prioridade não poderia deixar de ser a criança. É a criança o objetivo maior das preocupações do Plano, uma vez que o atendimento integral às necessidades da criança há de ser a

garantia da formação plena, de forma que problemas que ainda afligem a sociedade brasileira, como o problema do analfabetismo, sejam estancados na sua origem, na sua própria razão de ser. (HINGEL, 1994, p. 11)

Apesar das contradições nos discursos oficiais, o que se observa no restante do documento das diretrizes é um reconhecimento da mobilização que foi feita pelos setores oficiais e da sociedade civil que atuam em EJA, tentando não deixar passar a opção da exclusiva e excludente atenção do governo à escolarização de crianças, muito menos a desobrigatoriedade do governo com a EJA. Evidência desse fato se constata em uma de suas linhas de ação, no que se refere à demanda da EJA:

- ampliar a oferta de educação básica para os jovens e adultos excluídos do sistema regular de ensino, mantê-la enquanto não tiver sido assegurada a todos a efetiva oportunidade de acesso e progressão com sucesso à escola fundamental na idade própria; - propor à escola redimensionar o seu atendimento a jovens e adultos, encontrando modos que, sem renunciar à sua função recíproca de preservação, transmissão e produção do conhecimento, possam efetivamente ir ao encontro dos limites impostos pelas condições concretas de vida da população trabalhadora;" (HINGEL, 1994, p.18)

A análise da história da educação no Brasil aponta para a educação de adultos como resultado da ineficácia do Estado em garantir, por meio de políticas públicas adequadas, a oferta e a permanência da criança e do adolescente na escola.

As reformas educacionais propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e concretizadas por meio de instrumentos legais como a LDB 9394/96 e a Lei 10.172/2001, que aprova o Plano Nacional de Educação, caracterizam a educação de adultos diferentemente da legislação anterior, que considerava o conhecimento e a experiência de vida do adulto o qual poderia legitimar seus saberes numa organização escolar compatível com esta especificidade. As medidas propostas para a modalidade de ensino com adultos acabam sendo diluídas com outra categoria excluída da escola, isto é, o jovem.

Do ponto de vista legal, LDB 9.394/96, entende-se por jovem aquele aluno com idade a partir de 14 anos. Há uma distinção a fazer entre o jovem e o adulto, que se fundamenta na especificidade das circunstâncias de vida de cada fase do

desenvolvimento destes grupos etários, bem como diferenças quanto aos interesses e às expectativas de cada um. O que se pretende esclarecer é que por força de lei, os jovens, a partir de catorze anos, poderão freqüentar as salas de aula antes destinadas apenas aos adultos. A política expressa nos dispositivos legais, ao rebaixar a idade para 14 anos, permitindo, assim, adolescentes freqüentarem as classes com adultos, parece ser uma forma de atenuar a pressão da sociedade sobre aqueles alunos que têm sido excluídos do processo educacional por estarem em distorção na relação idade/série.

Essa política esconde alguns dos problemas estruturais da escola e desconsidera distinções concernentes àquele que deveria ser o objeto de esforço da prática pedagógica: o aluno. O Plano Nacional de Educação - PNE, Lei 10.172/01, refere, como diagnóstico, que

De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7-14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos.

O diagnóstico feito no PNE refere, ainda, que “o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionada à precariedade do ensino e às condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira”.

A política proposta pelo PNE considera que é preciso haver correção da distorção idade-série. Assim, ao que parece, a política a que se propõe este Plano, é a de considerar padrões de normalidade no processo de escolarização, como se as pessoas fossem iguais apenas por fazerem parte da mesma categoria etária. Parece que a interpretação descrita pelo PNE não considera a diversidade entre os sujeitos de uma mesma faixa etária; este atributo é dado àqueles que não conseguiram cumprir a etapa do ensino fundamental até os catorze anos.

Para aqueles que não seguiram o padrão de normalidade e não couberem na forma, resta a exclusão, mascarada como oportunidade de ensino na modalidade antes destinada aos adultos. A correção da distorção idade-série é mais uma forma

de exclusão, já que a escola não conseguindo trabalhar com o aluno, o direciona para as classes de EJA.

Neste sentido, imaginar que o educando jovem estará sendo mais bem atendido estando juntamente com os adultos, é promover tanto a exclusão dos jovens quanto a dos adultos de um processo educativo comprometido com a finalidade da educação e com a emancipação social.

A legislação educacional brasileira, após 1988, incluiu a categoria jovem na modalidade de educação de adultos. Educação de adultos é o termo historicamente utilizado no Brasil, para definir a modalidade de ensino dos educandos que não puderam se escolarizar em idade própria. O jovem da LDB é caracterizado pela faixa etária dos 15 anos para a conclusão da EJA do ensino fundamental (ingresso aos 14 anos) e 18 anos como conclusão da EJA no ensino médio (ingresso aos 16 anos).

As conferências internacionais de educação de adultos também definem o campo de atuação pedagógica direcionado aos educandos adultos, embora nas duas últimas conferências tenha aparecido a preocupação com a educação do jovem. No Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considera-se criança, a pessoa com até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. Após os dezoito anos, poderíamos dizer que o sujeito pode ser definido como jovem. Antes disso, poderíamos dizer que são adolescentes. Isto significa que o termo na LDB – educação de jovens e adultos é utilizado de forma equivocada.

O termo adulto poderia ser definido por uma série de variáveis, combinando os critérios jurídicos, biológicos, psicológicos somados estas variáveis às experiências de vida do sujeito. O código civil utiliza o critério da faixa etária para definir as pessoas que são capazes de responder pelos seus atos da vida civil. Do ponto de vista jurídico, a maioridade plena que se dava, anteriormente, aos 21 anos. Com a mudança no código civil, que passou a vigorar em 11 de janeiro de 2003, a maioridade foi definida a partir dos 18 anos.

Um problema freqüente na educação de adultos é a formação específica do educador. O trabalho pedagógico com adultos requer um conhecimento específico que, por via de regra, não é prioridade nos cursos de formação de professores. A Lei 5.692/71, no art. 32, aponta para a necessidade de uma formação específica para

essa modalidade de ensino. Na legislação atual, LDB 9394/96, art. 61, considera-se importante a capacitação do profissional em serviço, "...de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e às características de cada fase do desenvolvimento do educando...".

Na análise de alguns momentos históricos da educação de adultos neste país, verifica-se uma preocupação específica com esta fase da escolarização. Nas décadas de 40, 50 e início dos anos 60 do século XX, dada a pressão internacional, e a alegação de que o analfabetismo obstaculizava o progresso, várias foram as campanhas destinadas a erradicar o analfabetismo. Com a promulgação da Lei 5.692/71, a educação de adultos passa a ser considerada através de uma perspectiva de continuidade do processo de escolarização, com a denominação de ensino supletivo de primeiro e segundo graus.

## **1.2- A LDB e a educação de jovens e adultos: perspectivas atuais**

Se por um lado a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96 avança com relação à ampliação da noção de Educação de Jovens e Adultos, entendendo-a como o conjunto do ensino fundamental e médio com identidade própria garantindo a continuidade de ensino para aqueles que não conseguiram concluir o ensino fundamental na idade própria e não estão matriculados no ensino médio. Por outro, a mesma legislação restringiu a EJA a processos escolares, fazendo um recorte na amplitude que vinha adquirindo este conceito na América Latina e no mundo, onde para Torres (1996) a concebiam como sinônimo de conscientização, de pura educação política, e como se constatou, está mantida essa amplitude na Declaração de Hamburgo e na Agenda para o Futuro da Educação de Adultos.

A Educação de Jovens e Adultos baseada na LDB 9.394/96, Parecer 11/2000 e Resolução 01/2000 CNE/CEB ao ter seu alcance, conforme mencionamos acima, entende-a como forma adequada de que se revestira o ensino fundamental e o ensino médio ao serem oferecidos para aqueles que não conseguiram acesso ou continuidade aos estudos na idade própria. Portanto, não se trata mais da simples aprendizagem do ato de ler e escrever, concepção predominante de alfabetização, mas de uma concepção mais ampliada, que vai além daquela criada pelo MOBREAL,

em 1972, de educação integrada (sistema dois em um) e dos exames supletivos dos então primeiro e segundo graus.

A LDB 9.394/96, na seção V, em seus artigos 37 e 38, contidos no capítulo II, que trata da educação básica, determina as condições específicas de funcionamento da EJA: gratuidade, quando oferecida pelo poder público; apropriada segundo as características dos alunos, seus interesses, condições de vida e de trabalho; oferta: cursos e exames; currículo: base comum nacional; os concluintes de EJA no ensino fundamental deverão ter completado 15 anos, e 18 anos os da EJA ensino médio quando da prestação de exame supletivo.

A própria terminologia evoca uma ambigüidade nessa modalidade educacional, pelo fato de não ter sido bem definido nos artigos 37 e 38 da LDB 9394/96. Enquanto no primeiro artigo a terminologia é a de educação de jovens e adultos, no segundo, é chamada de ensino supletivo, dando, inclusive margem para que alguns pensem que se trata de duas modalidades de ensino.

A LDB 9.394/96 traz em seu bojo uma novidade com relação à LDB 5.692/71 que diz respeito à redução da idade para a conclusão dessa modalidade de educação básica via exame supletivo. Também é nova a possibilidade de certificação de conhecimentos e habilidades adquiridos informalmente, por instituições de ensino mediante exames próprios. As normas para o reconhecimento dessas competências deverão ser elaboradas pelos respectivos sistemas conforme o artigo 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” e reforçado no §2º “os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames”.

Por outro lado, como reza o Título IX, Das Disposições Transitórias § 3º. Cada Município e, supletivamente, e Estado e a União, deverá: II – prover cursos presenciais e a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados (Art. 87 § 3º.). Admite-se também uma diversidade de ofertas presenciais e/ou à distância, na forma de cursos ou apenas oportunizando exames àqueles que se julguem em condições de prestá-los.

De fato não há novidades em relação à EJA, nem se conseguirá muito se ficar apenas nesses dois ambíguos artigos e no art. 87 das disposições transitórias. Seu alcance, de fato, só se amplia e cria uma certa consistência se combinado com os artigos: 3º. Que trata das bases nacionais de ensino; 4º e 5º que se referem aos jovens e adultos, na etapa de ensino fundamental, e a obrigatoriedade do ensino.

É válido ressaltar que essa consistência se reforça mais ainda se combinada com os artigos 22 a 28 que tratam dos princípios da educação básica, garantindo as possibilidades de, quando oferecida a jovens e adultos, adquirir personalidade própria pela dinâmica, organização, funcionamento e avaliação específicos.

A EJA não inclui mais processos de profissionalização que passam a fazer parte de uma modalidade própria de formação: a educação profissional, que foi regulamentada pelo Decreto n° 2.208, de 17 de abril de 1997, publicado no Diário Oficial da União no dia 18/04/1997, referido ao parágrafo 2º. Do art. 37 e aos artigos 39 a 42 da Lei 9.394/96. Não há, no entanto, proibição para combinar, na sua organização, mesmo que se trate de dois processos formativos autônomos, a escolarização e a profissionalização.

De qualquer forma, porém, mantê-las vinculada, exigem-se níveis de escolaridade para oficializar a validade de educação profissional, com exceção da formação profissional básica, que não exige nenhuma escolarização. O Art.2º do Decreto 2.208/97 cria a possibilidade de articulação da educação profissional “com o ensino regular ou modalidades que contemplem estratégias de educação continuada, podendo ser realizadas em escolas de ensino regular, em instituições especializadas ou nos ambientes de trabalho” (BRASIL, 1997).

A EJA, assegurada como direito subjetivo do cidadão e dever do Estado, pode ser conceituada como: processos e experiências de escolarização de jovens e adultos, através dos conhecimentos escolares, orientados a aumentar e consolidar capacidades individuais e coletivas dos sujeitos populares mediante a promoção e recriação de valores, a produção, apropriação de conhecimentos que permitam o desenvolvimento de propostas mobilizadoras capazes de contribuir para a transformação da realidade cultural e dos seus sujeitos.

Trata-se, na realidade, de uma proposta pedagógica escolar com pessoas jovens e adultas que não tenham conseguido se escolarizar no nível do ensino

fundamental e do ensino médio ou se encontrem subescolarizados para que consigam ampliar suas capacidades decisórias, técnicas, éticas, estéticas, políticas, intelectuais. Em suma, que sejam capazes de construir suas competências humanas. Nesse sentido, é grande o desafio da educação de jovens e adultos, primeiramente, pelo fato da sociedade ter entrado na era do conhecimento. E depois pelo fato do potencial educativo em todas e quaisquer atividades e situações.

Se aposta no potencial educativo da tecnologia em todos os setores da educação (educação tecnológica), da sexualidade (educação sexual), da família (educação doméstica), da religião (educação religiosa), da saúde (educação para a saúde), do ambiente (educação ambiental), do civismo (educação cívica), do desenvolvimento (educação para a sustentabilidade), da cidadania (educação para a cidadania), da escola (educação escolar) entre outras, que garantam processos crescentes de humanização.

Entretanto, ressaltamos que é nova a explicação da possibilidade de certificação, por instituições de ensino mediante exames próprios, de habilidades e conhecimentos obtidos informalmente. Para que essa norma seja certificada, deverão ser baixadas pelo sistema de ensino correspondente, sendo assim, deverá oferecer garantias, para que se tenha qualidade a formação que necessitam os jovens e adultos. Caberá ao Poder Público, nos municípios e supletivamente, o Estado e a União prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados no que percebemos no Art. 87, parágrafo 3º, Inciso II da LDB 9.394/96.

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

§3º – Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverão:

II – Prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados; (BRASIL, 1996)

Estas são as propostas legais que devem ser asseguradas para os jovens e adultos. Entretanto, mesmo cientes da importância que deve ser dada à EJA e à existência da lei que a contemple, é perceptível que a Educação de Jovens e Adultos é de exclusão social. O jovem e o adulto analfabeto ou de pouca escolaridade quase sempre são excluídos das vantagens do sistema capitalista e vêm então na escola a sua chance de participação no mercado de trabalho ou de

melhoria salarial. O índice de analfabetismo do Brasil ocupa a sétima colocação na América Latina, mesmo sendo a 8ª economia do mundo.

Esta é uma situação particularmente constrangedora no que diz respeito ao trabalhador não alfabetizado. Este, banido da sociedade, é visto como cidadão de segunda categoria, privado do direito a um ensino de qualidade e conveniente as suas necessidades de vida e trabalho. Assim é perceptível que o índice de analfabetismo requer um esforço redobrado dos nossos governantes e de toda sociedade.

A década de 90 se caracterizou como um período de reformas nos sistemas públicos que redefiniram o papel do Estado a ajustes macroeconômicos implementados sob a orientação do Banco Mundial e outros organismos financeiros internacionais que se inspiram, sem sombra de dúvida, em concepções neoliberais. Tais reformas são de cunho economicista, que buscam maiores resultados com menores investimentos de recursos e essa é a lógica aplicada também à educação. Assim, esta década foi de racionalização de gasto público e de redistribuição entre os níveis de ensino, visando a aumentar a eficiência interna do sistema.

A educação de jovens e adultos, desde a sua origem, sempre foi induzida técnica e/ou financeiramente pelo governo federal. De 1950 a 1980 o ensino básico para a população jovem e adulta teve a característica de um serviço desconcentrado, visto que mesmo a oferta desse ensino sendo oferecida pelos estados, convênios com municípios e organizações civis, tal política educacional era definida no âmbito federal e desenvolvida em regime de co-financiamento como foi o caso do Mobral, implementado pelo regime militar e amplamente difundido, porém centralizado no plano político pedagógico.

Na realidade, os estados sempre foram os provedores responsáveis pelo financiamento e pela oferta de educação para jovens e adultos e na década de 90, não foi diferente das décadas anteriores, porém com alguma peculiaridade: a municipalização do atendimento a educação de jovens e adultos no ensino fundamental, principalmente depois que a Fundação Educar foi extinta e o governo federal se eximiu desse campo de atuação.

A Constituição Federal de 1988 forçou o engajamento dos municípios, quando assegurou aos cidadãos o direito ao ensino fundamental público e gratuito

independente da idade. E assim responsabilizou o poder público em ofertá-lo, vinculou parcela da receita de impostos a despesas com educação e promoveu uma descentralização dos tributos em favor da esfera municipal, que ampliou sua capacidade de investimentos. Assim, no final dos anos de 1990, os municípios já respondiam por grande parte das matrículas na educação básica de jovens e adultos, crescendo assim também a oferta no ensino fundamental.

Mas, segundo Haddad e Di Pierro (2000), em 1998 essa tendência à municipalização foi inibida com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) que acabou por restringir a liberdade que estados e municípios tinham em gastar com a educação básica, direcionando a maior parte dos recursos públicos para o ensino fundamental, acarretando prejuízos para a educação de jovens e adultos. O instrumento dessa reforma foi a aprovação da Emenda Constitucional 14/96, que suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 o artigo que comprometia a sociedade e os governos a erradicar o analfabetismo e a universalizar o ensino fundamental até 1998 (ibid., 2000).

Se por um lado, na década de 90, a reforma educacional se mostrou eficiente para operacionalizar a descentralização da oferta e do financiamento do ensino básico de jovens e adultos, por outro o Ministério da Educação acabou retendo para si funções de regulação e controle, fixando parâmetros curriculares, criando programas de formação de educadores, que mesmo sendo apresentado como opção aos estados e municípios, tornaram-se compulsórias na prática pelo fato de condicionar as transferências de recursos federais à adesão aos programas mencionados.

Não podemos deixar de mencionar uma outra questão que acaba contribuindo para o enfraquecimento ainda mais da educação de jovens e adultos, que é a canalização dos recursos para alguns subgrupos sociais e regiões mais pobres do país como é o caso da Alfabetização Solidária que centra sua atenção para os municípios e periferias metropolitanas com maiores índices de pobreza e analfabetismo.

Essas são as concepções que se apresentam a respeito do serviço público não-estatal e que se encontram presentes e em disputas nas diversas iniciativas de educação de jovens e adultos implementadas em parcerias entre organismos

governamentais e não-governamentais que foram implementados a partir da segunda metade da década de 90 como é o caso do Programa de Alfabetização Solidária (PAS); Programa de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (PLANFOR) que, mais adiante, mencionaremos, de maneira bem sucinta, como esses programas se desenvolvem.

O regime de parceria nesses programas apresenta-se com ambigüidades, visto que permite que o Estado deixe de se responsabilizar pela garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, possibilita também que se constituam espaços públicos não estatais de gestão democrática de políticas sociais, ampliando assim o controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado.

Por outro lado, por conta de tudo o que estamos expondo, corre-se o risco da privatização seletiva de tais serviços educativos, o que só ainda não tomou corpo pelo fato da opinião pública resistir se respaldando principalmente na Constituição de 1988 que estabeleceu que o ensino público deve ser gratuito em todos os níveis. Contudo, é visível que a privatização vem ocorrendo por um mecanismo indireto que é o da própria constituição do mercado de serviços educacionais privados.

O crescimento das exigências educacionais para se ingressar no mercado de trabalho também tem contribuído para esse fenômeno de privatização do ensino. A própria omissão do Estado em oferecer a educação em todos os níveis e modalidades de ensino acaba dando condições para que se privatize esses espaços. O sucateamento do ensino público contribui para a aceitação e aquisição privada desses serviços por aqueles que podem comprar.

É bem verdade que no campo da educação de jovens e adultos ainda não ocorre um crescimento do setor privado para o atendimento a essa população, mesmo porque a maioria dessa clientela não tem poder aquisitivo para adquirir tais serviços, mas isso não significa que esse atendimento privatizado não exista. Assim, mais do que o problema da privatização desses serviços, o impacto da reforma educativa sobre as relações entre o setor público e o privado incide, principalmente ao longo da segunda metade da década de 1990, sobre as práticas de parcerias, como: centrais sindicais de trabalhadores e fundações empresariais.

A noção de parceria passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas que produzem programas de ação educativa pela televisão, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias para o desenvolvimento de movimentos de alfabetização de jovens e adultos. Este fato bem caracteriza o afastamento do Estado no que diz respeito ao financiamento e na oferta dos serviços sociais e ao mesmo tempo jogou para a sociedade as responsabilidades com tais tarefas que sem dúvida eram suas, gerando com isso a multiplicação dos provedores não-governamentais.

É possível notar o envolvimento de instituições do mercado e da sociedade civil já instalados no campo da Alfabetização Básica de Jovens e Adultos como o “Sistema S” (SESI, SESC, SENAI, SENAC, SENAR), os centros de educação popular e as igrejas. São novos atores que surgem e que vão ganhando relevância dentro desse novo cenário educacional: o empresariado de um lado; sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, de outro, ocupando posições sociais diferenciadas mas, no entanto envolvidos na complexa problemática que envolve educação e mercado de trabalho, que envolvem a qualificação profissional, emprego, desemprego, reestruturação produtiva, globalização econômica e a competitividade empresarial.

É bem verdade que esse convênio que vem acontecendo entre instituições governamentais, privadas, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos não é um fenômeno dessa década na história das políticas públicas educacionais no Brasil, também é verdade que os vários programas sejam de alfabetização, educação básica, formação e qualificação profissional de jovens e adultos em regime de parcerias assumem nessa década de 90, novas configurações e significados.

Contudo não se pode deixar de atentar para o fato de que a difusão dessa estratégia também não deixa de ser uma estratégia do Estado que na ‘onda’ de políticas de reforma do estado visa à redução do déficit fiscal, o que implica entre outras na privatização de empresas e serviços públicos, bem como na redução de funcionários e custos para com esses. Assim, tais políticas, é bom lembrar, levaram não apenas a redefinição do papel do Estado, mas, principalmente ao sucateamento do serviço público.

Portanto, é nesse contexto de 1990, de redefinição do papel do estado e a desvalorização do serviço público que resultaram nas parcerias entre instituições governamentais e da sociedade civil. Esse fato é bem perceptível na educação de jovens e adultos. Mas isto não significa que nessa mesma década, que é uma década em que surgem grandes movimentos de reivindicações dos direitos humanos, não convirjam idéias de que a responsabilidade pública pela educação básica de jovens e adultos no Brasil não seja tarefa do Estado. Mesmo porque as instituições governamentais têm a responsabilidade por sanar débitos sócio educativos que estão acumulados historicamente. Mas, independente desse consenso, o que inquieta também são as concepções que se tem de parceria. Vejamos o caso da vertente social-liberalismo, do ex-ministro da administração Luiz Carlos Bresser Pereira, para o qual aponta que a crise do estado brasileiro é de natureza fiscal e a origem desse problema era devido à intervenção do Estado na economia até os anos de 1980 (HADDAD, 2000).

Para que houvesse crescimento na economia, fazia-se necessário uma sintonia entre estado e mercado, a começar pelo ajuste fiscal e a reforma do próprio aparato estatal. Para Bresser Pereira, o estado deve ser pequeno, porém forte para promover o desenvolvimento. Para isso o estado substituiria o padrão burocrático de administração pública por um modelo gerencial que é inspirado no setor privado. Assim, aquelas atividades que não são exclusivas do Estado seriam objeto de privatização, terceirização, como é o caso da educação e outros serviços similares, de “publicização” em favor das organizações civis de direito privado sem fins lucrativos (ibid, 2000).

Porém esse modelo de ‘publicização’ traz em seu bojo algumas inquietações, uma vez que tal modelo não deixa claro os mecanismos pelos quais a sociedade e instituições democráticas podem exercer um controle efetivo sobre tais organizações sociais. Na realidade, a noção de serviço público não-estatal está implícita nesse raciocínio de cunho econômico-instrumental, reduzindo dessa forma o cidadão à condição de mero consumidor e as organizações sociais como prestadoras de serviços públicos.

Mas, existe uma outra vertente de pensamento que vai à contramão dessa defendida pelo ex-ministro Bresser Pereira, para a qual o significado de parceria e o conceito de serviço público não-estatal ainda se delineiam, mas, aborda a

necessidade da Reforma do Estado considerando a perspectiva ético-política, primando pela desprivatização e subordinação à esfera social. Rompe-se com o monopólio estatal da esfera pública e ampliam-se os espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais. Nessa direção inscrevem-se as experiências dos Conselhos de Gestão de Políticas Sociais e Fundos Públicos, as Câmaras Setoriais (que foram desativadas), o Orçamento Participativo e os movimentos de alfabetização de jovens e adultos que são resultantes desse processo de gestão compartilhada (DANIGNO et al., 1999).

Porém, faz-se necessário ressaltar e, concordando com os autores acima citados, em determinados aspectos há aparente consenso, mas é preciso deixar claro que a noção de parceria é polissêmica e por isso, mesmo esses setores estando nessa perspectiva horizontalizada, os conflitos acontecem, mas não assumem a forma de anulação, e sim de reconhecimento mútuo, visto que estes agentes têm autonomia e suas vertentes de significado têm vínculos com correntes de pensamento político-social distintas (ibid., 1999).

### **1.3 - A gestão dos programas federais de EJA implementados em parceria com organismos governamentais e não governamentais.**

O **Programa Alfabetização Solidária** foi concebido em 1997, em parceria entre o Conselho do Programa Comunidade Solidária e o Ministério da Educação, e executado também a partir de parceria com instituições de ensino superior e empresas privadas. Quando de sua criação, o PAS tinha como objetivo primeiro:

[...] desencadear um movimento nacional no combate ao analfabetismo no Brasil. Diferentemente de outros programas já desenvolvidos, o Alfabetização Solidária tem, desde o seu nascedouro, a clareza de que não pode resolver os problemas sozinho. Nesse sentido, incentiva a parceria entre governo, a iniciativa privada, as universidades públicas e privadas e as prefeituras para, no conjunto, somar esforços com vistas à redução dos índices de desigualdades e de condições subumanas, especialmente, nas regiões e populações mais necessitadas. (BRASIL, 1999, p. 11).

É importante observar que, durante o período considerado, os objetivos do Programa foram ampliados. O texto que, em 2002, circulava em folders do Programa e em documentos de avaliação do Programa Alfabetização Solidária, diferente do

anteriormente citado, declara: [...] o Programa Alfabetização Solidária atua nos municípios que apresentam os índices mais elevados de analfabetismo. O objetivo é reduzir essas taxas e desencadear a oferta pública de educação de jovens e adultos (BRASIL, 2002).

O formato de parcerias proposto pelo Programa é baseado na idéia de que ele consolida o modelo solidário e de que “o empenho da sociedade como um todo é fundamental, quando se enfrenta um problema social tão grave quanto o analfabetismo” (BRASIL, 1997, p.11).

A efetivação do Programa ocorre quando da realização das atividades nos municípios parceiros, organizadas em módulos, com duração de seis meses (um mês destinado ao curso de capacitação de alfabetizadores, e os cinco restantes ao processo de alfabetização em sala de aula). Cada módulo prevê a seleção e a “capacitação” de novos alfabetizadores, cuja manutenção por mais de um semestre só é permitida em situações excepcionais como a inexistência de um outro candidato com condições de desenvolver o trabalho numa comunidade rural. O Programa só pode ser mantido na localidade se houver novos alunos para a composição de uma outra turma.

O modelo de parceria define papéis bem específicos para os parceiros, visando a operacionalização dos módulos. À Universidade, cabe o acompanhamento do trabalho desenvolvido nos municípios: seleção e capacitação de alfabetizadores, realização de visitas mensais às turmas em andamento, para acompanhamento e orientação do trabalho. Também fazem parte da equipe responsável pelo trabalho no município e participam dos cursos um coordenador municipal, normalmente selecionado pela coordenação executiva por indicação do prefeito, com o “aval” da IES parceira, e um assessor pedagógico — função criada em 1999 com o intuito de auxiliar o coordenador municipal, que além do acompanhamento às turmas, gerenciamento de distribuição de merenda, é responsável por todos os aspectos infra-estruturais.

À empresa parceira, cabe a “adoção” de um ou mais municípios e, ao fazê-lo, responsabiliza-se por despesas como alimentação, transporte, hospedagem, merenda dos alunos, bolsas dos alfabetizadores, durante o módulo, no município. O município parceiro tem a responsabilidade de criar as condições infra-estruturais – espaços devidamente mobiliados para funcionamento das turmas, para o trabalho

da equipe local e pagamento das pessoas responsáveis pela preparação da merenda.

O Conselho do Programa Comunidade Solidária, através da coordenação executiva do PAS, define os municípios, articula as entidades envolvidas e mobiliza novos parceiros. A ela, através da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), cabe o gerenciamento de todo o processo e encaminhamentos para o repasse dos recursos obtidos junto às empresas parceiras. O custo total por aluno era, até 2002, de R\$ 34,00 divididos entre a empresa parceira e o Ministério da Educação que também produzia e distribuía o material didático e de apoio, disponibilizava a equipe de coordenação do Programa que atuava na supervisão e na aplicação dos recursos.

O PAS previa a realização periódica de avaliações das atividades desenvolvidas nos municípios a partir da mediação das instituições de ensino superior envolvidas no processo. As informações obtidas eram, posteriormente, tabuladas pela coordenação executiva do Programa, responsável também pela divulgação. As avaliações apresentam dados sobre o aluno do Programa (sexo, gênero, faixa etária, aprendizagem dos alunos, número de alunos atendidos, entre outros).

Até o ano de 2002, o Programa Alfabetização Solidária desenvolveu, entre outros, os seguintes projetos: o Projeto Ver (1999): que visava “reduzir uma das principais razões da evasão dos alunos, problemas de visão dos quais se queixavam mais de 18% dos alunos que abandonavam a sala de aula”; o projeto Grandes Centros Urbanos (1999): “para atender jovens e adultos nas regiões metropolitanas, onde o índice percentual de analfabetismo não é tão elevado, mas a concentração de pessoas não alfabetizadas é grande; o Projeto Rádio Escola: criado em 2001 a partir de parceria com a Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação, baseava-se na utilização, tanto na capacitação dos alfabetizadores quanto nas salas de aulas, de programas radiofônicos que visavam “enriquecer as aulas de alfabetização e estimular o interesse da participação de alunos e alfabetizadores”.

Outros projetos como o Projeto Alfabetização Digital (2001), atendeu a 20 municípios em projeto-piloto com a finalidade de propiciar, aos municípios, computadores para que os alfabetizadores tivessem contato com a tecnologia e

estreitasse com as instituições de ensino superior; o Projeto Promoção da Saúde (2001): desenvolvido em parceria com o Ministério da Saúde, consistia na distribuição de cartilhas com a qual O Programa “não somente melhora a qualidade de vida de seus alunos e alfabetizadores, mas também agrega valor à aprendizagem da leitura e da escrita, inserindo-a em um processo maior de introdução social e exercício pleno da cidadania.”

Uma outra vertente, que também se faz presente neste processo, vem sendo liderada pelo Governo Federal e seus Órgãos de Administração Direta. No princípio, estes se articularam com os diferentes setores ligados à EJA, num discurso de mobilização nacional que acaba por esbarrar em concepções ideológicas do projeto de EJA. A ruptura desta relação se faz bem mais explicitada a partir de final de 1996 por três acontecimentos chaves: quando o texto do Seminário Nacional de EJA, sequer é considerado pelo MEC, que envia outro texto à Conferência Regional Preparatória para V Conferência Internacional de Educação de Adultos, que ocorreu em Hamburgo, julho de 1997; quando o Presidente da República veta a possibilidade de inclusão do quantitativo de alunos do supletivo, para destinação dos recursos relacionados ao Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério; quando se reduz a política nacional de Educação de Jovens e Adultos a um programa de propaganda e marketing do governo, o "solitário" Alfabetização Solidária (HADDAD e DI PIERRO, 2000).

Embora as análises da EJA durante os anos 90 apontem para um momento desestimulador, no qual o Governo Federal desobriga-se desses encargos, registre-se, também, nesta década, um movimento de reação a esse desmonte. Assim, os encontros preparatórios e posteriores ao V CONFINTEA (Conferência Internacional de Educação de Adultos), nos quais educadores, pesquisadores, instituições governamentais e não-governamentais e movimentos sociais se articularam no sentido de discutir, congregar e propor experiências de EJA, e busca mostrar a importância da EJA junto ao Poder Público.

Os Fóruns Estaduais de EJA se inscrevem neste movimento, por meio de articulação e integração das experiências e proposições de EJA no âmbito de cada estado. Em decorrência da ausência de políticas por parte do Governo Federal, os municípios e a sociedade civil – representada pelos movimentos sociais e organizações não governamentais – têm emergido como protagonistas no

atendimento à EJA. No âmbito da sociedade civil, consolidam-se diversas experiências e projetos. Em alguns casos, os movimentos sociais criam um espaço de interlocução com o Estado e, em outros, com a sociedade civil. Nestes espaços estão sendo gestadas experiências inovadoras que contemplam os interesses e anseios dos grupos sociais mandatários deste ensino.

É válido ressaltar que num ou noutro programa o grau de publicidade dos espaços de gestão compartilhada varia muito. Segundo Di Pierro (2001) no PAS, o conceito de parceria, parece vigorar apenas no plano operacional, pois não se reflete em instancias de gestão do PAS. A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, que articula empresários e dirigentes do governo federal, não incorpora as instituições de ensino superior e os municípios; serve de instrumento para a captação de recursos privados e gestão financeira do programa, mas não delibera sobre os planos estratégicos e pedagógicos.

Na realidade, o poder decisório é muito concentrado, ficando a cargo da Coordenação do Programa que se subordina hierárquica e formalmente ao Conselho da Comunidade Solidária, mas mantém uma comunicação fluente e subordinação perante o MEC, de onde saem os recursos federais do programa. Portanto não se visualiza aí um modelo de gestão democrática de um programa em parceria. Ao contrário, existe um modelo de relações de poder que rompem com a transparência e reciprocidade entre os parceiros, dando aberturas para que ocorram práticas de políticas autoritárias e prevaleçam sobre a orientação democráticas de determinados agentes.

O **PLANFOR** (Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional), criado pelo Ministério do Trabalho em 1995, se desenvolve por meio de parcerias entre órgãos do governo (Secretarias da Educação e Trabalho) e organizações da sociedade civil como instituições profissionalizantes, sindicatos de patrões e trabalhadores, universidades, institutos de pesquisas entre outros. Esses parceiros têm como principal articulador o governo federal (BRASIL.MTE, 2001, p. 10). O Planfor tem como principal meta a ampliação e diversificação progressiva a oferta de educação profissional para qualificar e requalificar aproximadamente 20% da população economicamente ativa por ano que se aproxima dos 15 milhões de trabalhadores de acordo com Di Pierro e Graciano (2003).

Um programa que atua por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) que são ações de formação profissional circunscritas a uma unidade federativa, propostas e executadas pela rede de agentes públicos e privados, mediante convênio e gestão da Secretaria Estadual do Trabalho com aprovação e homologação da respectiva Comissão Estadual do Trabalho/Emprego, responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelas Comissões Municipais e das Parcerias Nacionais e Regionais através de convênios firmados pelo Ministério do Trabalho através da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) que focalizam as ações em grupos ou setores de atividades considerados prioritários por critérios econômicos (BRASIL.MTE,2001, p.10).

O programa é financiado com recurso do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) criado em 1990, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego que se destina ao Seguro-Desemprego, Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico e supervisionado pelo conselho Gestor do órgão, formado por representantes das centrais sindicais de trabalhadores e do governo federal.

A concepção de educação que permeia a proposta do Planfor, de acordo com os formuladores do plano, é a que possibilita ao trabalhador a capacidade de aprendizagem contínua e que incorpora os princípios da polivalência e da multifuncionalidade, que deve considerar as exigências do paradigma produtivo e tecnológico em consolidação na atualidade. Assim os conhecimentos giram em torno das **habilidades básicas**: saber ler e escrever, interpretar, calcular e raciocinar.

O **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA)** é uma Parceria de Reitores das Universidades Brasileiras (PRUB) com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), que introduziu nas ações federais de reforma agrária elementos de uma política pública de educação de jovens e adultos no meio rural.

A gestão é tripartite, onde representantes do governo compartilham decisões estratégicas e pedagógicas com representantes das universidades e dos Movimentos sociais (MST, Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Comissão Pastoral da Terra), a fim de traçar estratégias para alcançar seus objetivos, que vão desde a superação dos altos índices de analfabetismo de jovens

e adultos nos assentamentos até a formação técnico-profissional para a produção e administração rural.

Portanto, as parcerias e publicidade dos programas federais de educação de jovens e adultos têm se mostrado com algumas facetas. Ora com características assimétricas, como no caso do PAS, que representa um exercício prático de publicização, tal como propõe Bresser Pereira em sua proposta de reforma do Estado (expondo claramente os riscos que essa concepção implica de autoritarismo, não-transparência, aprofundamento da privatização do aparato estatal) e o PRONERA que, adotando uma gestão tripartite, democratiza mais a gestão, reconhecendo e respeitando a autonomia e as diferenças entre os parceiros.

O PRONERA tem oportunizado às Instituições de Ensino Superior a realização de uma extensão universitária que, efetivamente, tem contribuído tanto para vincular os cursos de Pedagogia e Letras aos desafios das lutas sociais — favorecendo um repensar da formação de seus acadêmicos — quanto para a formação de sujeitos sociais capazes de fazer sua própria história e de nela interferir de forma consciente. São milhares de homens e mulheres — jovens e adultos — do campo, que por diversos motivos, não tiveram acesso à educação regular, mas que têm nesse projeto a oportunidade de recuperar o tempo fora da escola e adquirir conhecimentos que possam atender às suas necessidades e anseios.

É nesse contexto de lutas e conquistas dos movimentos sociais por uma educação do campo que situamos o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA). Criado em 1998, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, sua proposta foi decorrente de uma parceria - premissa orientadora para o desenvolvimento do projeto, entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), diversas universidades públicas e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cujo objetivo geral era de uma intervenção educativa capaz de fortalecer a educação nos assentamentos da reforma Agrária, estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando diversos projetos educacionais, com metodologias voltadas para a especificidade da realidade do campo e capaz de contribuir para o Desenvolvimento Rural Sustentável.

Além desta proposição geral, o PRONERA tem, especificamente, os seguintes objetivos: Alfabetizar e oferecer uma formação e educação fundamental

para jovens e adultos dos projetos de assentamentos da reforma agrária; desenvolver a escolarização e formação de educadores para atuar na promoção da educação nos projetos de assentamento da reforma Agrária; oferecer aos assentados a possibilidade de escolarização e de formação técnico profissional, com ênfase em conhecimentos que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável; produzir e editar materiais didático-pedagógicos necessários à consecução dos objetivos do programa.

A despeito dos projetos de alfabetização não serem uma novidade na realidade educacional brasileira, o diferencial na proposta do PRONERA é a crença de que através da constituição de parcerias efetivas entre o Governo, os Movimentos Sociais e as Universidades Públicas, é possível superar os problemas e desafios historicamente colocados para esses projetos, sobretudo a desvinculação da maioria dos programas com a realidade político-cultural dos alfabetizandos.

O PRONERA tem implementado, a partir deste princípio de parceria, um conjunto inovador de práticas pedagógicas que, efetivamente, têm valorizado a história, a cultura e a cidadania dos homens e mulheres do meio rural.

Diante desse quadro, é possível visualizarmos que os caminhos que percorreremos para chegarmos a uma educação mais humana, mais solidária, igualitária, são espinhosos, mas é preciso caminhar. É preciso sonhar com novas possibilidades. É preciso compreender que temos grandes desafios pela frente. Vivemos de tendências em tendências, de paradigmas em paradigmas, que precisam ser desvelados nas suas essências para que não caiamos no erro de desenvolvermos projetos iguais àqueles defendidos com “boas intenções” pelas tendências conservadoras.

Mesmo porque temos consciência que o desenvolvimento explorador do capitalismo, a massificação das relações sociais, o distanciamento entre desenvolvimento tecnológico e a miséria social, o consumo insaciável de alguns contra a falta de poder de compra de outros, o desrespeito à dignidade humana, a destruição ambiental em todos os sentidos, são elementos de um novo cenário que desponta.

Diante desse embate, é possível verificar que muitos alertas vêm sendo dados por cientistas, filósofos e todos aqueles que têm se preocupado com a

construção e elaboração de um novo paradigma para a sociedade, bem como para a educação. É bem verdade que, efetivamente, as ações ainda são mínimas, mas também é verdade que existe uma preocupação em tentar solucionar os problemas provocados por um capitalismo exacerbado. Preocupações essas que visam principalmente mudanças de comportamentos e valores tanto dos agentes econômicos como da sociedade.

Para Gadotti (2000) isto só poderá ser promovido a partir de uma educação do futuro que vise à amplitude de conhecimentos. Pois só o conhecimento é capaz de provocar essas mudanças. Esse conhecimento dinâmico que leva a questionar as verdades, que faz refletir sobre a realidade e conforme Morin (2001, p. 175-193)

[...] que nos leva a lançarmos ao desafio da complexidade que diante dos grandes debates científicos sempre foi negado, mas que a partir de Bachelard esse pensamento se evidencia, e começam então as discussões em torno desse fenômeno e como conseqüências formulam-se e reformulam-se princípios a partir do “diálogo com a contradição”.

Portanto, travamos aqui grandes discussões sobre uma nova educação que reformula pensamentos, que dá condições de se pensar mais ainda o mundo de maneira mais global. E é a partir desta educação que teremos condições de sairmos da “caverna” e irmos ao encontro da “luz” e então nos libertarmos da escuridão que nos foi imposta para então construirmos paradigmas de educação e de sociedade que venham realmente a contemplar o homem em sua multidimensionalidade.

Em janeiro de 2003, o MEC anunciou que a alfabetização de jovens e adultos seria uma prioridade do governo federal. Para isso, foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), cuja meta seria erradicar o analfabetismo durante o mandato de quatro anos do governo Lula. Para cumprir essa meta foi lançado o **Programa Brasil Alfabetizado**, por meio do qual o MEC contribuiria com os órgãos públicos estaduais e municipais, instituições de ensino superior e organizações sem fins lucrativos que desenvolvessem ações de alfabetização.

No Programa Brasil Alfabetizado, a assistência é direcionada ao desenvolvimento de projetos com as seguintes ações: Alfabetização de jovens e adultos e formação de alfabetizadores. É necessário que o alfabetizador, antes de

iniciar as atividades de ensino, conheça o grupo com o qual irá trabalhar. Esse conhecimento prévio pode ser pelo cadastro dos alunos e pelo diagnóstico inicial que deve servir de base para o planejamento das atividades. A intenção é tornar o processo de alfabetização participativo e democrático. A formação de alfabetizadores compreende a formação inicial e a formação continuada.

Já se passaram três anos desde que o Programa Brasil Alfabetizado foi lançado. Durante esse período foram investidos muitos recursos para enfrentar o desafio de, até o ano de 2006, incluir milhões de jovens e adultos brasileiros no mundo da leitura, da escrita, das formas e dos números. Tais habilidades são fundamentais para um bom desempenho social, garantindo, inclusive, maior qualidade de vida e produtividade, na medida em que possibilitam uma maior consciência sobre como melhorar os cuidados com a saúde, a segurança pessoal e dos outros, a alimentação e as finanças pessoais, além de incrementar sua empregabilidade.

Uma ação desse porte pode trazer impactos importantes para o país, uma vez que teremos um contingente maior de homens e mulheres aptos a contribuir para um crescimento econômico progressivo, uma melhor distribuição de renda e uma sociedade mais justa e democrática.

As políticas implementadas pela SEEA não se limitam à transferência de recursos às instituições alfabetizadoras, embora tenham no apoio financeiro uma importante ferramenta de ampliação da capacidade nacional de alfabetizar jovens e adultos. Os recursos são repassados às instituições conveniadas mediante a aprovação de projetos de alfabetização e do credenciamento no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC). Os termos do convênio estabelecem o repasse de R\$ 80,00 por alfabetizador capacitado e mais R\$ 15,00/mês por aluno, para a remuneração dos alfabetizadores. Às instituições conveniadas, cabe a responsabilidade de manter a infra-estrutura necessária: salas de aula, material didático e pedagógico, entre outros.

Segundo discurso oficial, o programa Brasil Alfabetizado é muito mais que uma campanha de alfabetização. É a garantia efetiva de inserção social para os milhões de jovens e adultos que ainda não sabem ler e escrever. Na visão do programa, acabar com o analfabetismo é urgente e tarefa de todos. É uma vergonha

para um país que já conquistou espaço nos campos mais avançados do conhecimento e está entre as maiores economias do mundo.

É preciso que haja continuidade das ações governamentais. O Programa Brasil Alfabetizado foi criado para ter duração de quatro anos - enquanto durasse a gestão do governo Lula. Os resultados seriam muito melhores se houvesse seguimento nos programas já implantados, pois evitaria perda de tempo e de dinheiro na criação de novos programas, como vem acontecendo ao longo dos anos: muda o presidente, mudam os programas. Deve haver, também, a ligação do programa de alfabetização com outros programas governamentais ou não, como é o caso do bem sucedido programa Alfabetização Solidária. Que é hoje indiscutivelmente um programa de relevância quando o assunto é alfabetização de jovens e adultos. Sua abrangência educacional transcende as fronteiras Brasileiras e já é destaque e modelo de Educação em vários países.

Apesar de não estar havendo continuidade dos programas ao longo dos tempos, a Educação de Jovens e Adultos está sempre sendo buscada, com o objetivo de realmente permitir o acesso de todos à educação, independentemente da idade. Desta forma, fica claro o caminho que a EJA percorreu em nosso país até chegar aos dias de hoje. Muito já foi feito, mas ainda há o que se fazer. Não se pode acomodar com os avanços já conseguidos, é necessário vislumbrar novos horizontes na busca da total erradicação do analfabetismo em nosso país, pois a educação é direito de todos.

Portanto, compreendemos que as ações públicas realizadas para extinguir o analfabetismo na sociedade brasileira e, particularmente no município de Belém, ainda tem sido insuficientes diante das demandas e por isso faz-se necessário ressaltar que é preciso haver um maior comprometimento nas políticas públicas no que se refere à educação para que possamos assim atingir um maior número de pessoas que se encontram alijados da formação escolar para que esta lhe dê as condições mínimas para desenvolver uma postura critica face à realidade que os cercam, bem como possam usufruir dos bens e direitos necessários às suas condições de sobrevivência.

A partir dessas considerações, tomaremos como referência de nossa abordagem a EJA desenvolvida no município de Belém na gestão da Frente Belém

Popular, a fim de verificarmos o que esta realizou de concreto para desenvolver políticas públicas para essa modalidade de ensino.

## **CAPÍTULO II**

### **PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL NO PERÍODO DE 1997 A 2004: A PROPOSTA DA ESCOLA CABANA**

Neste capítulo passaremos a traçar considerações sobre o município de Belém, com o objetivo de resgatar as ações de políticas educacionais da administração municipal que ganhou as eleições em 1996, vindo a assumir a Prefeitura Municipal de Belém em 1997.

A Liderança era do Partido dos Trabalhadores com a participação do Partido Comunista do Brasil, do Partido Socialista do Brasil, do Partido Popular Socialista e do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados instituindo a partir daí o Projeto Escola Cabana. Um projeto que tinha como inspiração os ideais do Movimento Cabano. A Revolução Cabana ou Movimento da Cabanagem como ficou mais conhecido aconteceu no período de 1835-1840 integrado ao movimento nativista vivenciado no Brasil contra o processo de colonização dos portugueses.

No estado paraense, a Cabanagem teve o seu início em 7 de janeiro de 1835 e estendeu-se até 1840 ficando conhecido como a Primeira Revolução da América Latina em que o povo assumiu o poder. A luta, na realidade, caracterizou-se por ideais de liberdade e esperança de se alcançar as conquistas sociais e políticas decorrentes da Independência do Brasil, ocorrida em 7 de setembro de 1822. Uma luta que foi se tornando, aos poucos, em revolta popular, aglomerando índios, mestiços, africanos, escravos e europeus semilivres contra a exploração da população da região.

A denominação — Cabanos — se deu pelo fato da maioria dos combatentes ser de camadas humildes, que habitavam cabanas. Esse levante popular acabou por resultar na morte de aproximadamente 30.000 habitantes, o que correspondia a um quarto da população amazônica da época.

A partir de tais proposições o que se pretendia, finalmente, era acabar com uma história em que se presenciava o predomínio dos interesses dos portugueses elitistas, que se apropriavam das riquezas amazônicas para patrocinar a cobiça particular das grandes oligarquias, deixando de lado as vontades do povo, que só

era lembrado para ser explorado a qualquer época, ficando, assim, à disposição da avidez dos colonizadores. Estes que se utilizavam, para isso, de todo tipo de mecanismo, desde a repressão aos “rebeldes”, até a compra da “consciência” com benesses que deveriam ser direitos básicos desse povo.

Nas últimas duas décadas do século XX, em nível nacional, viu-se proliferar um movimento social e cultural que, sem dúvida alguma, trouxe grandes mudanças para a sociedade brasileira. A década de 90 se apresentou como uma década de consolidação de várias lutas por uma sociedade democrática e pela construção de direitos para todos os cidadãos deste país.

A educação pública, gratuita e de qualidade esteve no centro desses debates, nas formulações de políticas públicas reivindicadas pelos movimentos sociais junto ao poder público que culminaram em diversas iniciativas de renovação pedagógica, introdução de inovação nas práticas curriculares e didáticas, avaliação emancipatória, formação continuada de professores. Iniciativas que, no Brasil, diante do contexto que foram implantadas, receberam denominações como: Escola Plural, Candanga, Cidadã, entre outras.

Concomitante a estes movimentos e suas reivindicações, formulou-se em Belém, capital do Estado do Pará, no período de 1997 a 2004, no Governo da Frente Belém Popular, o projeto educacional denominado “Escola Cabana”, que surgiu como alternativa de uma nova qualidade na educação. Uma qualidade que resgatasse fundamentalmente os valores expressivos da cultura local e que considerasse o princípio da inclusão social na ação educativa escolar na perspectiva de “construir um futuro de democracia econômica, social, cultural e política para as crianças e jovens de nossa Belém” (BELÉM, 1997).

Entendemos que o compromisso com a inclusão social e sua conquista só pode acontecer quando todos os sujeitos participarem efetivamente e se envolverem com as questões que defendem de forma ativa, pois, como nos lembra Lima (2003), toda participação deve acarretar algum tipo de movimento, que pode ser caracterizado como participação ativa, reservada ou passiva. Por isso nenhum trabalho é possível, sem que haja participação ativa dos reivindicadores em qualquer movimento.

A Escola Cabana é uma proposta construída pelo conjunto dos sujeitos sociais que atuam na educação municipal. Os princípios e as diretrizes desse projeto foram formulados pelos professores, técnicos, servidores, alunos e pais, nos momentos de formação continuada, fóruns e conferências, organizados pela Secretaria Municipal de Educação.

Esta proposta que resgatou no seu nome, conforme já mencionado, um dos mais legítimos e revolucionários movimentos populares que marcou o século XIX em nosso país, onde as populações cabanas, os ribeirinhos, levantaram, até mesmo suas armas clamando por justiça, pelo fim da escravidão e participação política. Sendo assim e, de acordo com a Proposta do Regimento Escolar da Rede Municipal de Belém, “a escola cabana retoma essa memória, pela rebeldia e coragem de nossos ancestrais, quando assume o princípio da participação popular como eixo da qualidade social da educação em Belém”. (BELÉM, 1997)

O projeto educacional da Escola Cabana objetivava uma ação mais íntima entre a escola e seu contexto cultural, buscava oportunizar um rico debate entre a função da escola e a necessidade de fazer firmar uma relação democrática com a comunidade a fim de se criar oportunidades de reflexões das possibilidades e dos desafios da democratização da educação pública municipal. Foram criados vários espaços onde pudessem ocorrer as discussões da sociedade civil, que exigia democratização e transparência das práticas governamentais.

Um movimento que se dirigia à socialização do poder político mas que, ao mesmo tempo, coincidia com a dinâmica contraditória de apropriação privada da riqueza socialmente produzida, de crise econômica e de agudização da exclusão social. Essas contradições trouxeram em seu bojo a possibilidade dos debates sobre propostas distintas de reestruturação do sistema educacional, que fizessem frente às transformações recentes da sociedade, da economia e das relações de poder em nosso país.

Nesse ambiente político de redemocratização, foi também que se percebeu melhor a importância de se estabelecer novas proposições para a educação escolar, tanto no que diz respeito à organização interna, ou seja: currículo, gestão político-pedagógica, avaliação, processo ensino-aprendizagem, relação professor-aluno, entre outros, bem como da relação com os segmentos sociais e demais instâncias da sociedade.

Nessa direção, o projeto político pedagógico da Escola Cabana, foi uma experiência realizada na área educacional desde o início da primeira gestão em 1997, do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de Belém, com a intenção de promover uma radical mudança no sistema educacional de forma coletiva, ou seja, com a participação de todos os segmentos da educação da Rede Municipal de Ensino, bem como os demais setores da sociedade.

Assim, o Governo do Povo inaugurou uma nova etapa na história da gestão pública no município de Belém, tendo como diretriz principal a participação popular, que culminou no desenvolvimento de uma série de experiências de participação direta do cidadão no que diz respeito à definição de melhoramentos para a educação municipal.

As jornadas pedagógicas, os Fóruns e a Conferência Municipal de Educação se constituíram em instâncias de definições das políticas e ações da Escola Cabana, propostas a partir das diretrizes apontadas nos mais diversos documentos (BELÉM, 1999a; BELÉM, 1999b; Lima e Rodrigues, 2000) propondo então: a democratização do acesso e permanência com sucesso; gestão democrática; qualidade social; valorização profissional de educadores. É válido ressaltar que tais experiências se ampliaram para outras obras, serviços e políticas públicas oferecidas pela PMB, uma vez que pensar a inclusão social é pensá-la para todos os setores da sociedade.

## **2.1- A educação de jovens e adultos na pauta das políticas educacionais e a responsabilidade do município**

A partir da organização do sistema educativo detalhado na LDB 9.394/96 e as metas plurianuais fixadas na LEI 10.172 do Plano Nacional de educação, o Governo Federal acaba por transferir sua responsabilidade no tocante às políticas de EJA aos Estados, e aos Municípios, provocando uma série de problemas, que conseqüentemente acarretaria a estes últimos buscar soluções a qualquer custo.

De acordo com Di Pierro e Graciano (2003), a legislação nacional determina que a oferta gratuita do ensino público seja compartilhada da seguinte maneira: aos municípios à oferta pela Educação Infantil e Ensino Fundamental, aos estados os encargos com o Ensino Fundamental e Médio e ao governo federal cabe a atenção com o Ensino Superior e por algumas escolas técnicas de Nível Médio; ou seja, a

União participa muito pouco do Ensino Básico, mas tem uma importante função redistributiva dos recursos e exerce um papel fundamental na coordenação e indução das políticas educacionais dos outros níveis de governo.

Apesar da demanda crescente de jovens e adultos por oportunidades educacionais em virtude de exigência de escolaridade pelo mercado de trabalho, o Governo Federal optou por priorizar o Ensino fundamental. Para isso utilizou como expediente a restrição ao financiamento da educação para jovens e adultos por meio do Fundef (criado em 1996 e implementado nacionalmente a partir de 1998). (ibid., 2003).

Como a década de 90 se apresenta como um período de reconstrução democrática, surgiram, principalmente, por parte dos governos municipais, muitas experiências consistentes de alfabetização. Foram desenvolvidas parcerias com diferentes grupos de atores sociais, houve a continuidade, e até mesmo a intensificação da presença de centros de educação popular e organizações não-governamentais que, tendo desenvolvido especialização técnica, passaram a prestar serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação dos programas educativos, formação de educadores e produção de materiais didático-pedagógicos. Foi nesse contexto que surgiram programas como o Orçamento Participativo e o Movimento de alfabetização - MOVA (ibid., 2003).

O Movimento de Alfabetização-MOVA foi inaugurado em São Paulo durante a administração do Partido dos Trabalhadores (1989-1992), tendo como secretário de Educação Paulo Freire. Apesar do programa ter sofrido descontinuidade nas gestões subseqüentes, foi retomada a partir de 2001 e acabou por inspirar outras administrações municipais a desenvolverem programas similares, pondo em prática os postulados político-pedagógicos freireanos e, assim, enriquecendo os modelos de alfabetização conscientizadora dos anos 60.

Como um avanço importante dessas experiências pode ser citado a incorporação de uma nova forma de pensar a alfabetização como um processo que exige um maior grau de continuidade e sedimentação. Compromisso, por sinal, dos governos de esquerda que sempre estiveram atrelados às camadas populares e que têm sido responsáveis pelo desenvolvimento de experiências consideradas importantes no campo da educação de jovens e adultos no Brasil. Assim, tinham como desafio a superação da evasão, eficácia das metodologias aplicadas, elevação

da escolaridade e formação político pedagógica dos educadores populares, articulação com as redes de escolas públicas a fim de garantir a continuidade de estudos aos alfabetizando, etc. (ibid, 2003).

Sendo assim, o que se buscava era mudar uma realidade de descaso nas políticas educacionais para a categoria jovens e adultos que sempre passaram ao largo da questão da sua especificidade, não se discutindo temas como gestão, financiamento, formação de educadores, quadro de carreira, material didático e infraestrutura apropriada à sua realidade. O comum tem sido a transferência do modelo da escola diurna e de sua gestão para a escola no período da noite, sem que suas particularidades sejam consideradas e por isso essa escola tem sido incapaz de absorver o aluno em sua totalidade, na globalidade de sua vida permeada pelo além-muro da escola, pelos sentimentos vividos no trabalho, na cidade e na família.

Na realidade, a escola não se adapta ao tempo e ao cotidiano dos alunos trabalhadores, fazendo com isso com que estes desistam e, devido a isso, terminem sendo culpabilizados e estigmatizados como alunos "sem interesse", "agressivos", "marginais", etc. Como nos lembram Haddad e Di Pierro (1994, p. 12):

[...] a escola terá que redimensionar o seu atendimento, encontrando modos que, sem renúncia a sua função precípua de preservação, transmissão e produção do conhecimento, possam efetivamente ir ao encontro dos limites impostos pelas condições concretas de vida da população trabalhadora.

Procurando compreender as atuais tendências das políticas educacionais para a EJA, o município de Belém, após as eleições de 1996, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder, pretendeu efetivar esse quadro político. Os programas de EJA passaram a ser pensados e a se desenvolver em uma outra direção. Na verdade, a pretensão era de rompimento radical com as propostas educacionais da gestão anterior.

As propostas de educação de jovens e adultos passaram por processos de reformulações, criando-se novas proposições e projetos. Políticas gestadas no interior do Estado para a educação de jovens e adultos pretendiam dar respostas a velhas questões, como aquelas mencionadas anteriormente, tendo como referência, no entanto, diferentes concepções acerca do papel do Estado e de sua atuação no âmbito das políticas sociais.

Busca-se, com isso, garantir "o direito do jovem e do adulto à educação básica sem interrupção", levando-se em consideração duas especificidades desse turno: "a heterogeneidade dos alunos, provocada por uma enorme diversidade etária, de interesses, de escolarização, de tempo de afastamento da escola, de inserção social e cultural" e a "inadequação da estrutura escolar à realidade específica desses alunos e alunas, o que gera inúmeras formas de exclusão" (rigidez dos horários, tempos de aula fragmentados, grade curricular inadequada, etc.).

Essa é a grande responsabilidade histórica da administração popular da **PMB**. Os parâmetros hoje usados como referências para a escolarização básica de jovens e adultos, tal como se desenvolve atualmente, tem caráter transitório, tendendo a esgotar-se quando a sociedade puder assegurar, no tempo próprio, escolarização para todos. Ao se considerar que a educação é um processo permanente que se desenrola ao longo da existência, a Educação de Jovens e Adultos deverá assumir novos dimensionamentos quando o acesso à educação fundamental for garantido para todos na infância e na juventude (BELÉM, 1997).

Mas isto não significava que seria tarefa fácil sua implementação, uma vez que estavam postos dois projetos: um que era mais global, onde estavam os interesses de organismos internacionais que buscavam reestruturar o modelo capitalista de produção e outro, que era mais local, onde se buscava não permitir a submissão das cidades aos ditames da acumulação capitalista.

Em nível de política global, tem sido comum encontrarmos atualmente, nos discursos de organismos internacionais, empresariais e governamentais, uma centralidade cada vez maior reservada à educação. O eixo central tem sido a defesa da qualidade da educação como forma das nações inserirem-se numa economia globalizada e como condição *sine qua non* para a promoção do desenvolvimento econômico com equidade social (OEI, 1996).

Há mesmo, um retorno a um certo otimismo pedagógico (Martins & Franco, 1996), cenário no qual surge uma série de propostas que compõem a agenda educacional neste final de século. A primeira característica das políticas educacionais nesta década é a predominância da idéia de que os investimentos no Ensino Fundamental representam uma maior taxa de retorno econômico para os seus alunos. Tanto a Conferência Mundial de Educação para Todos - Tailândia,

1990 -, quanto a Conferência de Nova Deli - Índia, 1993 - e o próprio Plano Decenal Brasileiro para a Educação (BRASIL, 1993) se posicionaram nesse sentido.

Esta tese é defendida e divulgada pelo Banco Mundial desde os anos de 1970. E suas orientações, que têm crescido em importância no âmbito educacional nos últimos anos, apontam para a prioridade de investimentos no Ensino Fundamental. De acordo com estudiosos como Fonseca (1997), estudos financiados pelo Banco do tipo custo-benefício atribuem ao nível primário maior taxa de retorno econômico, tendo como referência a renda dos indivíduos. Ainda na ótica do Banco, o retorno econômico constitui o principal indicador da qualidade da educação.

Um outro aspecto das políticas educacionais defendidas por esse organismo é a tendência à flexibilização da administração, por meio de medidas que descentalizem funções e competências antes reservadas às instâncias superiores. Ao mesmo tempo, uma transferência de atribuições, que na realidade, é acompanhada de medidas que parecem possibilitar uma margem bastante considerável de controle sobre o trabalho docente, como a elaboração centralizada dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e a instituição do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) (ibid., 1997).

Na América Latina, as orientações, no que diz respeito à gestão da educação, têm caminhado no sentido de adequar os sistemas de ensino dos países latino-americanos à realidade de uma economia mundial globalizada e às políticas neoliberais hegemônicas dos países centrais. A tendência atual aponta para um modelo de gestão flexível em todos os âmbitos do Setor Público, principalmente no que tange ao planejamento das políticas sociais. Essas novas orientações passam então a transferir a responsabilidade da educação, para a esfera local, o município, comunidade e escola - a gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola (OLIVEIRA, 2004).

O que vem embasando tal concepção é justamente o discurso da democratização da educação que se enraíza nas mentes ganhando credibilidade da sociedade e fazendo com que os sujeitos tenham atitudes nessa direção. Defende-se o envolvimento da sociedade na gestão da escola, participando de sua administração, pressionando e zelando pela qualidade do ensino oferecido. Por meio de um discurso da defesa da cidadania prega-se o "envolvimento da comunidade na melhoria das condições de funcionamento das escolas." (BRASIL, 1997, p. 10).

Nessa direção todos os setores do sistema escolar são convocados a fim de estruturar condições para a governabilidade da democracia, garantindo dessa maneira «participação da comunidade educacional no governo e na administração», bem como eficiência e transparência na sua gestão. Defende-se a necessidade de um «grande acordo nacional» que envolva igrejas, sindicatos, empresários, comunidade escolar como co-responsáveis pela educação (OEI, 1996).

Porém, o que se tem visto de fato, é uma forte tendência de investimento na sala de aula como se fosse o *locus* prioritário e fundamental da qualidade na educação. O próprio MEC tem tomado uma série de medidas que visam a melhorar o ambiente de ensino. Parte-se do pressuposto que a prática pedagógica é inapropriada e os insumos básicos para um ensino de qualidade não são favoráveis. Daí a necessidade de investimentos em livros didáticos, currículos e cursos de treinamento e aperfeiçoamento de professores (BRASIL, 1997).

Na realidade, tais tendências podem ser compreendidas como estratégias das políticas sociais no âmbito do neoliberalismo. Tanto é que, concordando com Draibe (1993), governos neoliberais têm implementado políticas de reestruturação dos programas sociais que se orientam pela descentralização como "modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto", pela focalização, isto é, "o direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvos específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência" e, por fim, pela privatização, que, dentre várias formas, pode ser implícita (dada pelo desengajamento do Estado) ou por atribuição (a condução da demanda para o setor privado).

O que há de fato é que todas as propostas que nascem desse contexto acabam por colocar a educação como um campo de disputa entre diferentes modos de concebê-la, seja como um direito social, seja como um imperativo econômico. Ficando a cargo da gestão da escola a possibilidade desta vincular-se a uma concepção democrática e participativa ou a uma concepção que se orienta apenas por uma lógica eficientista.

Para esta, escola cabe apenas a escolha entre uma dessas opções que pode ser decisiva (SINGER, 1996). Valorizar a educação de jovens e adultos significa caminhar rumo ao resgate de uma dívida social histórica para com um amplo setor da nossa sociedade, que se acha impossibilitado de vivenciar plenamente um ambiente escolar humanamente rico.

A educação de jovens e adultos, bem como o combate ao analfabetismo, sempre esteve dependente, em várias experiências históricas no Brasil, da capacidade de organização da população, mediante a articulação dos movimentos sociais que pressionam o Estado para o fornecimento dessa modalidade de ensino. Com a ascensão desses movimentos sociais durante a década de 80, os sucessivos governos que se seguiram foram forçados a reconhecerem a EJA como um direito social. Haddad e Di Pierro (1994), após procederem à consolidação dos documentos mais representativos das políticas nacionais da EJA nos anos de 1985 a 1994, concluíram que, "no período analisado, a educação fundamental de jovens e adultos foi reconhecida como direito e dever do Estado, igualando-se à educação infantil."

Em 1988 com a Constituição Federal ficou garantido que o Estado se obrigaria do Ensino Fundamental enquanto uma obrigação e um direito subjetivo do cidadão, incluindo-se aqueles que não tiveram acesso à educação na idade apropriada. O artigo 208 em seu inciso I em que se lê: "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria", seja no inciso VI que determina a "oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando". A simples fidelidade a este artigo implicaria em grandes avanços no âmbito da EJA. Principalmente por sua universalidade, ao contrário da lógica excludente presente na condução das políticas econômicas e sociais no Brasil que garantem nas linhas de suas leis grandes e profundos avanços democráticos.

Ao contrário desses avanços legais, o que se tem visto são perdas de direitos adquiridos. É o que vem acontecendo e ainda acontece com a Educação de Jovens e Adultos, defendida no seio das leis mas abandonada pelos setores responsáveis pela aplicação da mesma conforme Beisiegel (1997, p. 242) que afirma que "o envolvimento dos poderes públicos com a educação básica de jovens e adultos analfabetos apresenta-se bem menor do que já foi no passado, nas décadas de 1940 a 1980."

Dados do MEC apontam que 56% das matrículas no Ensino Médio no Brasil são no período noturno (ANPED, 1997). Em 1995, do total de alunos aprovados no ensino médio regular no Brasil (3.634.660), 54,17% estavam no ensino noturno. Do total de matrículas no ano de 1996 no Ensino Médio, 54,3% têm mais de 17 anos, o que constitui um público que necessita conciliar o tempo escolar com o tempo de

trabalho (BRASIL, 1998). No entanto, o próprio Plano Nacional da Educação proposto pelo MEC torna-se discriminatório ao prever a ampliação das vagas do Ensino Médio apenas no diurno.

O que nos parece é que as políticas educacionais voltadas a EJA valorizam determinada clientela do sistema de ensino, ou seja aquela que está em situação correspondente ao fluxo "normal" das séries, excluindo assim aqueles que estão fora da faixa etária, tanto no Ensino Fundamental, quanto no Ensino Médio. Há uma tendência, conforme já mencionamos, em momento anterior, muito nítida em direcionar a maior parte dos recursos do Estado para o Ensino Fundamental e, de forma subjacente, para o ensino de jovens e adultos trabalhadores. Reservando a estes um ensino com medidas paliativas, de caráter compensatório num sistema educacional que discrimina.

Portanto é dessa maneira que se põe um dos projetos para a sociedade. As diretrizes que permeiam as políticas globais de educação pelos organismos internacionais para as sociedades inserirem-se numa economia globalizada. Nesse sentido, a concepção tem se orientado apenas por uma lógica eficientista, que pode ser entendida como estratégias no âmbito do neoliberalismo cuja orientação principal é a descentralização dos programas sociais e focalização de recursos em programas e públicos específicos, bem como pela privatização dos serviços públicos uma vez que o Estado tem se desresponsabilizado dos mesmos (DRAIBE, 1993).

Contudo, as sociedades são diversas, complexas de interesses divergentes e, na grande maioria das vezes, conflitantes e por isso provocam avanços, retrocessos e até mesmo emperram processos. Por outro lado, na relação entre o global e o local despontam outras macro e micro relações que apresentam tendências que também, ora convergem e ora divergem. Talvez estas características tenham contribuído ou não para a implantação na mudança do quadro político na Cidade de Belém na Gestão da Frente Belém Popular.

Desde a década de 80, um terreno fértil vem se apresentando para ilustrar o que acabamos de apontar nessa era de implantação de reestruturação do modelo produtivista capitalista. Capitaneada pelos países centrais, tendo a frente o Reino Unido de Margareth Thatcher e os Estados Unidos de Ronald Reagan. Esses países se encarregaram de iniciar uma profunda modificação no panorama econômico internacional impondo um violento ajuste econômico, e conforme Frigotto (1996)

postulando nesse contexto a tese neoliberal da retirada do Estado da economia, com promessas de aumento de produtividade, garantias e estabilidade de emprego; a volta das leis do mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais.

No Brasil, o Governo Collor procurou implementar um projeto que buscou subordinar o país à nova ordem mundial, ou seja, dentro desse ideário de globalização neoliberal. Não obteve sucesso e acabou recebendo o impeachment. O seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, teve mais competência e, conseqüentemente, sucesso para efetivar o ajuste neoliberal. Há quem afirme, inclusive, uma ala que era do próprio Partido dos Trabalhadores, que se desligou do mesmo criando uma nova legenda, que a atual presidência do governo de Luis Inácio Lula da Silva, mesmo sendo de esquerda, está por aprofundar as políticas traçadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso.

O fato é que todas as conquistas resultantes das lutas desta década foram quase todas interdidas por conta do ajuste da economia, da descentralização, da flexibilização e da privatização. Nesse sentido, a educação mesmo considerada na Lei máxima do país, como direito social e subjetivo de todos, passa a ser encarada como um bem e por isso deve ser comprada.

Diante dessas considerações, torna-se pertinente evidenciar que vivemos de tendência em tendência, de paradigmas em paradigmas que, quase sempre, se mostram de forma antagônicas. E, dentro desses movimentos, temos outros movimentos que ora convergem e ora divergem, pois os interesses são os mais diversos e estão inseridos dentro de uma macro-estrutura, mas também de uma micro estrutura de uma dada sociedade, portanto as coisas não partem apenas em uma só direção e sim, para as mais diversas.

Mas, apesar de todas as dificuldades impostas por uma política mais geral ao novo Governo Municipal de Belém (PT), e considerando num primeiro momento, a gestão 1997-2000, tanto com o Governo Estadual representado por Almir Gabriel (PSDB) quanto com o Governo Federal do Presidente Fernando Henrique Cardoso também do PSDB, o programa do novo governo municipal se propôs a inverter as prioridades sociais, nas quais a educação surge com destaque.

É neste contexto que, em Belém, cidade movida pelo setor comercial e de prestação de serviços, componentes determinantes da economia do município, com uma população de 1.244.688 habitantes na área metropolitana. Sendo 914.195 habitantes na área urbana divididos entre os distritos de Icoaraci, Mosqueiro e Outeiro e que conta com uma população economicamente ativa da ordem de 498.758 habitantes, empregando quase 50% da sua força de trabalho nesses dois setores (SEGEP/PMB, 1999), mas que coexistem a modernidade e a pobreza, que a educação de jovens e adultos ganha vulto, assumida como bandeira de luta por políticos, educadores e diversos setores da sociedade civil.

Afinal, as transformações do capitalismo internacional, têm atribuído à educação escolar papel importante como estratégia de modernização da economia. E esse se torna o discurso prioritário que confere a esta educação uma importante centralidade no desenvolvimento socioeconômico do país, porém é crescente a desobrigação do Governo frente aos direitos sociais, incluindo-se aí, o educacional. No bojo dessas desobrigações insere-se a educação de jovens e adultos.

Quando a legislação brasileira foi redefinida, iniciando-se, inclusive, com as modificações constitucionais, o Governo Federal estimulou a união e a parceria entre as instituições educacionais e a sociedade em geral fazendo acreditar que esta seria a solução para os problemas que a educação enfrentava. Porém, na prática, o que se pôde constatar com as mudanças na política educacional foi a utilização por parte desse governo de estratégias de centralização e descentralização, ou seja, a elaboração e definição das políticas ficariam centralizadas no Executivo Federal enquanto que suas operacionalizações se descentralizariam conforme o próprio MEC em seu Planejamento Político Estratégico indicava (1995/1998):

Cabe ao MEC um papel político-estratégico na coordenação da política nacional de educação: estabelecer rumos, diretrizes e fornecer mecanismos de apoio às instâncias estaduais ou municipais da administração pública e ao setor privado. No caso do ensino básico, esse papel político-estratégico também é compartilhado por estados e municípios, em função da estrutura federativa e da autonomia administrativa dessas instâncias. São os estados e municípios que efetivamente atuam no nível estratégico-gerencial do sistema educacional, pois acompanham, avaliam, coordenam e integram o planejamento e os resultados alcançados pela escola. Aqui reside o ponto mais importante do sistema educacional, pois é exclusivamente na escola que os resultados podem ser alcançados. A escola, portanto, sintetiza o nível gerencial-operacional do sistema (BRASIL, 1995).

Portanto, o que se constata é que se tratava de uma via de mão dupla, enquanto o discurso vai por uma direção, a prática vem por outra. Movimentos completamente desencontrados. Na realidade continua o governo federal com sua postura conservadora frente à redefinição dessa legislação educacional, desconsiderando, principalmente, o esforço que a sociedade civil organizada, nos últimos tempos vem realizando em defesa de uma educação de qualidade para todos em todos os níveis de ensino.

Pelo exposto, o desafio da Prefeitura Municipal de Belém na Gestão da Frente Belém Popular seria muito grande, pois o que estava em curso era uma mudança radical na concepção de escola, tanto na forma, quanto em seu conteúdo e interferir nas velhas estruturas seculares para democratizar seus espaços de convivência e abri-la à influência e à participação democrática da comunidade não era algo tão fácil.

## **2.2- A experiência da gestão democrática no município de Belém e suas conseqüências na rede municipal de ensino**

Quando se resolve alterar as estruturas de poder para promover a democratização nas relações sociais ou mais especificamente nas escolares, que é o nosso foco, sabe-se que se lidará com uma tarefa árdua uma vez que conflitos surgirão, visto que as tendências são antagônicas e há quem queira mudar, mas há também, por diversos motivos, quem queira conservar, portanto, promover mudanças na gestão é algo que exige consciência de democratização misturada a uma dose forte de vontade política.

Desde a década de 80, como resultado dos movimentos de democratização, fortificou-se a consciência da população sobre seus direitos de cidadania. E foi evidente na década de 90 a pressão popular sobre as administrações locais por mais e melhores serviços públicos. A partir de então, tem sido tarefa das gestões municipais conciliar os recursos com as crescentes demandas, buscando dessa maneira soluções adequadas às realidades e características de suas regiões.

É evidente o reconhecimento de que, para que um país se desenvolva em todas as suas dimensões, faz-se necessário uma educação que considere tais dimensões e aliado a esse reconhecimento, uma pressão popular por mais escolas

de qualidade. A consciência desse fenômeno acaba colaborando para que haja mudanças consistentes na administração dos serviços de educação e por outro lado, reconhece-se a necessidade da participação da comunidade na administração pública como elemento importante de mudança.

Foi esse reconhecimento de participação popular nas questões públicas que contribuiu para que o Governo do Povo vencesse as eleições e, em janeiro de 1997, assumisse, assim, a administração do município de Belém. Um movimento de articulação entre várias forças políticas do campo progressista e de esquerda que se representaram através de entidades e organizações populares como: sindicato dos trabalhadores, associação de moradores, partidos políticos, entidades estudantis, dentre outros.

Essa foi a composição de forças populares que se constituiu na base de sustentação política e que se aglutinou em torno do mandato da Frente Belém Popular, levando-a a assumir o compromisso de administrar Belém em consonância com os interesses da classe trabalhadora e dos setores oprimidos da cidade, invertendo prioridades e estabelecendo políticas públicas, no sentido de garantir o princípio da inclusão social e a democratização do Estado, através do fomento à participação popular, pautados nas marcas de Governo: participação popular e um futuro às crianças e adolescentes.

Foi nesse cenário de mudanças de práticas políticas, da democratização da gestão pública que se inseriu o debate sobre gestão democrática nas escolas e que se discutiu, também, a respeito dos mecanismos que aprofundariam a participação popular nas decisões, seja na escola ou na definição das políticas da educação municipal. Discutiu-se, também, o papel dos Conselhos Escolares, da eleição direta para diretores de escola e a relação entre a escola e um projeto pedagógico para o município. Este último item, foi referência para a investigação e a construção social do conhecimento.

Nesse sentido, o planejamento escolar deveria ser garantido, com intuito de permitir o engajamento coletivo na prática educativa e que permitisse relações com outras práticas educativas vividas pela sociedade, além de favorecer a construção de um espaço de participação de todos os envolvidos: pais, alunos, professores, coordenadores pedagógicos, comunidade organizada, servidores administrativos, de apoio, etc. Assim, o Projeto Político Pedagógico da Escola Cabana tem estabelecido

num de seus eixos, de acordo com o Regimento, “a Gestão Democrática” (BELÉM, 1997), o que significa o estabelecimento e a ressignificação dos Conselhos Escolares e do processo de Eleição Direta para a Direção dos espaços educativos. Desta maneira, intensificou-se a participação de toda a comunidade nos espaços de administração do bem público, que é a escola pública e, conseqüentemente, se promoveu a democratização da gestão municipal nas escolas.

Entre as experiências da democratização que envolveram a Rede Municipal de Ensino estava a do Orçamento Participativo, que na gestão da Frente Belém Popular acabou tornando-se um dos principais espaços de gestão democrática, onde os cidadãos, organizados por bairros, reivindicavam e buscavam fazer valer seus interesses locais. Não só isso, mas também eram chamados pelos demais órgãos municipais a debater sobre obras estruturais para o desenvolvimento da cidade (BELÉM, 2000). Com o Orçamento Participativo, a população de Belém passou a ter o conhecimento de quanto a cidade arrecadava e em que gastava. Desta maneira, na realidade, o povo era também chamado a participar das decisões, invertendo assim, como prometido em campanha, a lógica anterior que só via na população alvo de manobras.

Segundo dados oficiais da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão – SEGEP (1999), nos primeiros anos de realização do OP em Belém, predominaram demandas pontuais e emergenciais como abastecimento de água, unidades de saúde e pavimentação. Já a partir de 2000, outras demandas passaram a ser incluídas, como a restauração do centro histórico da cidade, praças, complexos esportivos, programas de capacitação e geração de renda. Se atentarmos para o quadro abaixo, onde apresentamos uma tabela com os principais investimentos do governo Municipal, no período de 1997-2000, em relação às demandas pontuais e emergenciais da população, notaremos que há um crescimento na área de saúde e saneamento bastante significativo, mesmo que no ano de 1999 para 2000 tenha apresentado uma queda de 23,4% para aproximadamente 17% respectivamente.

**QUADRO 01**  
**PRINCIPAIS INVESTIMENTOS DO PODER MUNICIPAL DE BELÉM**  
**SOBRE O TOTAL DO ORÇAMENTO PÚBLICO (1997-2000)**

Áreas de Investimento	Ano			
	1997	1998	1999	2000
Saúde e saneamento	11,4%	22,3%	23,4%	16,8%
Educação e cultura	26,1%	25%	26,1%	30%
Habitação e urbanismo	9,1%	11,8%	9,5%	11,1%
Segurança pública	1,7%	1,4%	1,4%	1,8%
Outros	51,7%	39,5%	39,6%	40,3%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: SEGEP/PMB, 2000

Além do Orçamento Participativo, outros mecanismos foram criados e até mesmo aperfeiçoados. As Conferências Temáticas, representativas de segmentos sociais, como educação, saúde, saneamento e transporte, convocaram o povo para opinar sobre as políticas públicas, ‘desprivatizando’ dessa maneira o debate sobre as grandes definições que influenciariam a vida dos cidadãos (BELÉM, 2000). No entanto, é válido mencionar, que a experiência do Orçamento Participativo em Belém teve suas limitações no avanço do processo participativo na cidade. Isso porque uma grande parcela dos participantes se limitava a pensar os problemas da cidade de maneira pontual, desarticulada de outros problemas urbanos, trabalhando apenas uma parte do orçamento. Foi justamente essa problemática desafiadora que mais tarde “viria a se constituir no Congresso da Cidade” (RODRIGUES, NOVAES e ARAÚJO, 2002, p.8).

Mas, como resultado positivo desses movimentos, tem-se o fim, senão total, mas pelo menos em boa parte, dos monopólios das empresas de transportes urbanos. Assim como a das grandes empreiteiras que não mais decidiam sobre as obras que deveriam ser feitas, mas trabalhar sobre aquelas que eram decididas pela população de forma organizada em suas entidades ou através de seus delegados no Orçamento Participativo.

Portanto, era dessa forma que se buscava efetivar uma política de participação no município de Belém na Gestão da Frente Belém Popular que, entre outras, procurava aprofundar esta forma de gestão democrática, enraizando tais

práticas no cotidiano dos cidadãos para que estes tivessem um real controle sobre os serviços públicos.

### **2.3 – As políticas públicas para a EJA no município de Belém**

No plano das políticas, o combate ao analfabetismo no país, nunca foi assumido com tanta seriedade. O que de fato sempre se deram foram campanhas montadas por Governos mais preocupados com resultados estatísticos do que propriamente com a qualidade dessa educação. Nas campanhas de alfabetização, os docentes quase sempre não tinham formação pedagógica como também não tinham preparo mínimo para que fossem para lidar com a educação do jovem e do adulto. Partia-se do pressuposto que a alfabetização desses deveria ser como a de uma criança, por isso, deveria obedecer aos mesmos procedimentos metodológicos (ARELARO, 1986).

Presumia-se que a alfabetização de adultos seria simples ou até mesmo de menor importância, que podia ser efetivada por pessoas leigas ou até mesmo por qualquer voluntário. Concepção que favoreceu, principalmente, a não destinação de verbas públicas para essa modalidade de ensino, uma vez que alfabetizar esses sujeitos poderia ser feito de qualquer maneira, por quaisquer sujeitos, por isso poderia ser pago qualquer valor ou até mesmo não haver pagamentos de salário, visto que era comum o recrutamento de voluntários. A educação de jovens e adultos, não era pensada como um trabalho profissional (RIBEIRO, 1997).

Portanto foi nesse cenário de sucessão de descasos que sempre se apresentou a educação de jovens e adultos no Brasil, apesar do reconhecimento oficial de que o analfabetismo era e é fruto de uma dívida social para com amplos setores da população.

Na tentativa de mudar esse quadro, tivemos vários movimentos em defesa não apenas dessa modalidade de ensino que é um sintoma do tipo de política educacional exercida em nosso sistema que tem por vários motivos gerado o fracasso escolar de grande parte dos brasileiros, mas da educação como um todo. A própria escola pública tem recebido atenção desses movimentos, pois também tem sido fruto do descaso com que os governantes a têm tratado.

Como conquistas desses movimentos, a década de 1990 é fechada com o Governo Federal demonstrando grande otimismo com dados que revelam a diminuição do número de crianças que estavam fora da escola, com o aumento de matrículas na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio e na modalidade de educação de jovens e adultos, fazendo com que o próprio representante da UNESCO no Brasil, Jorge Werthein, tecesse elogios sobre a melhoria da educação brasileira:

O Brasil vem convivendo com esses índices aterradores durante tantas décadas que é muito difícil recuperá-los de forma muito rápida. Mas hoje, há apenas 4% de crianças em idade escolar fora da escola, há dez anos (1991) esse número era de 15%. O Brasil fez avanços imensos (apud COSTA, 2001, p.9).

Mas somente a quantidade não deve bastar, apesar de que aumentar o número de matrículas na escola fundamental já é um grande passo para se democratizar a educação, mas faz-se necessário que se alie a essa quantidade a qualidade na educação para que ela faça frente às reais necessidades da população. Assim faz-se necessário um investimento que efetivamente contribua para superar os índices negativos da educação brasileira, no que diz respeito aos fracos resultados que os nossos alunos têm apresentado em relação à aprendizagem escolar, a fim de não mais se perpetuar interesses de grupos ou de classes dominantes que sempre pretenderam que se consolidassem seus saberes, suas culturas, como válidas.

É válido destacar que, ao apontarmos que a educação tem se apresentado com índices negativos, mesmo sendo essa tão propalada nos discursos oficiais como prioridade, não estamos fazendo isso de forma aleatória, ao contrario, estamos nos valendo de resultados de pesquisas de diferentes órgãos, inclusive alguns governamentais, mas que nos revelam um quadro tanto negativo da educação, incluindo a EJA, que mesmo com toda uma perspectiva de política marcada por reformas, não foge à regra como característica da educação brasileira. Tais informações são oriundas de instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) entre outros.

Fletcher e Ribeiro (1987 apud MOYSÉS, 1995, p.14), analisando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), chegaram à conclusão que o ensino apresentava dados pouco animadores e que essa realidade era revelada tanto no levantamento feito em 1982 quanto no que foi realizado em 1992, onde

[...] se constatarem os alarmantes índices de retenção do aluno no sistema: 8,4 anos, em média, nos bancos escolares para completar, no máximo cinco séries, sendo o índice de retenção na primeira série igual a 54%. [Ribeiro] usa a expressão 'pedagogia da repetência' para se referir à crença bastante difundida entre os professores das séries iniciais, de que só uns poucos alunos conseguem passar de ano.

O que podemos perceber é que a política educacional desenvolvida no Brasil, na década de 1990, cuja justificativa é com base nos dados negativos sobre a educação, não deu conta de mudar essa realidade. O quadro não se alterou em 2000. Na Região Norte, a exemplo, havia 2.380.000 crianças de 7 a 14 anos, mas a matrícula do ensino fundamental é de 3.273.693 alunos, representando 25% da população total da região, como foi informado por Seabra por ocasião do Fórum Brasil de Educação, realizado em maio de 2003 em Belém.

Esses dados revelam que quase 1/3 dos alunos matriculados, ou seja, 893.693, possuem mais de 14 anos de idade, o que denuncia o alto índice de retenção no ensino fundamental. Esse problema antes de ser de cunho meramente pedagógico é gerado, principalmente, pelo tipo de política educacional que os administradores do país, em suas várias instâncias, adotam em seus planos e ações. A educação, quando feita de forma adequada, pode lograr excelentes resultados, não é o que se configura no país e, sobretudo no Norte, onde

Mais de 2/3 dos alunos do Ensino fundamental estão matriculados nas quatro primeiras séries. Na 1ª. série existe quase três vezes mais alunos do que crianças de sete anos. Para atender ao universo das crianças de 7 a 14 anos, seriam necessárias muito menos escolas e professores do que hoje são oferecidos em toda a região Norte – como, de resto,, em todo o país. O valor per capita do FUNDEF poderia ser aumentado, sem a necessidade de novos recursos, o que resultaria em salários significativamente maiores para os professores: se há menos alunos, o total de recursos do FUNDEF seria dividido para menos gente, e com isso, o valor distributivo seria maior – um terço maior no caso da região Norte (SEABRA, 2003, p.367).

Apesar dos discursos oficiais demonstrarem claramente a intenção de se melhorar a qualidade da educação brasileira, concordamos plenamente com Moysés (1995) quando, em outras palavras, afirma que na realidade tal discurso tem servido apenas para eleição e reeleição de muitos políticos e por isso nos deparamos com uma realidade que nos demonstra quão vazio têm sido esses discursos.

Partindo dessa afirmativa, parece-nos que a intenção da Prefeitura Municipal de Belém na Gestão da Frente Belém Popular era de combater concretamente o fracasso escolar e se tornar elemento indispensável para promover um processo educativo de qualidade que contribuísse para o cumprimento dos princípios definidores de uma educação que evite a exclusão por motivo de raça, sexo, cultura, idade, incapacidade, condição econômica ou outras formas de discriminação, que impeça a liberdade e a diversidade cultural, e que não garanta o direito de todos a desfrutar com igualdade dos meios e oportunidades de formação que o sistema escolar venha a oferecer, haja vista que

A escola que pode enfrentar o fracasso escolar prevenindo-o é uma escola voltada para a diversidade, voltada para o respeito ao particular de cada um, voltada à igualdade entre os diferentes; é uma escola cuja participação da comunidade é completamente indispensável, onde pais questionam e repensam suas funções educacionais junto aos professores; é uma escola que abandona o seu isolamento da comunidade e transforma-se em uma comunidade de aprendizagem, envolvendo a todos: pais, alunos e professores, transformando as relações entre os diferentes atores do fazer educativo; é uma escola que caminha na busca de uma ruptura paradigmática que substitua os valores de competição e utilitarismo por valores de solidariedade e igualdade (DORNELES, 2000, p.28)

Dessa forma, a PMB parecia ouvir as necessidades da população que reclamavam por elevação de escolaridade, a necessidade de alfabetização de muitos jovens e adultos, bem como por uma formação que não visasse apenas uma “qualidade total” como elevação das capacidades dos recursos humanos para competir e produzir centrado num *Know-how* favorável à economia globalizada, mas compromissada com a conquista da cidadania para homens e mulheres que lutavam por uma educação que os livrassem da marginalidade, da exclusão de direitos.

A partir dessas considerações, adiante abordaremos as ações que o Governo da Frente Belém Popular realizou no que tange à EJA. Considerando que essa administração, cujo lema de gestão era “Governo do Povo”, assumiu a tarefa

de fomentar a luta pelo resgate da vida e da dignidade do povo belenense e, em 1997, no início do primeiro mandato já trabalharia pela construção e efetivação do Projeto Escola Cabana que buscava uma ação político-pedagógica baseada nos princípios de que:

A visão de homem e de mulher enquanto sujeito histórico, produto e produtor das relações econômicas, sociais, culturais e políticas que o transformam e são transformadas pelos conflitos estabelecidos entre as diferentes classes sociais, as quais se enfrentam na disputa pelo poder hegemônico (BELÉM, 1999).

#### **2.4 – A Prefeitura Municipal de Belém na gestão da Frente Belém Popular e a concretude de ações políticas de EJA**

Ao traçarmos considerações sobre o município de Belém, mostraremos as ações de política educacional desenvolvidas pela gestão da Frente Belém Popular (coligação de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores e com a participação do Partido Comunista do Brasil, do Partido Socialista do Brasil, do Partido Popular Socialista e do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados) que assumiu, a partir de 1997, e instituiu as bases do Projeto Escola Cabana, o qual se anuncia como expressão da cultura local.

A Escola Cabana assumiu como princípios centrais de sua proposta a participação popular e a inclusão social, orientando-se pelas seguintes diretrizes: acesso e permanência com sucesso; gestão democrática, qualidade social e valorização dos trabalhadores da educação. Esta última, articulava-se a partir de amplo Programa de Formação Continuada que era entendido por seus idealizadores como um dos meios de valorização dos trabalhadores em educação (BELÉM, 1999, p.1).

O projeto Escola Cabana informava em seus enunciados discursivos a superação do modelo que privilegiava a reciclagem e o acúmulo de cursos e conhecimentos para desenvolver uma proposta articulada de forma contínua e sistemática, tendo como lócus privilegiado a escola, onde se buscava discutir, aprofundar e avaliar a práxis do trabalho pedagógico e suas implicações sociais no sentido da construção de alternativas capazes de superar as dificuldades de forma participativa.

O Projeto Político-Pedagógico da Escola Cabana surgiu como a principal proposta do Governo Municipal para a área da educação. Uma proposta que se caracterizava por um intenso debate, que envolvia todos os setores do Governo e da sociedade civil na busca de novos paradigmas pedagógicos (BELÉM, 1999 p. 3). O programa resumia-se no combate à fragmentação do conhecimento, à rígida estrutura disciplinar do currículo, aos tempos escolares que não respeitavam os ritmos e à dinâmica de aprendizagem dos alunos e à forma de gestão escolar. A concepção Cabana de educação, estava pautada nos princípios da democracia e da inclusão social, assumindo em seu bojo, de forma significativa, o compromisso de repensar a educação de jovens e adultos, que deveria ser garantido por meio do PROALFA e do MOVA.

No tocante a essa concepção, faz-se necessário enfatizar que além das propostas mencionadas acima, sobre as quais ainda argumentaremos. A proposta da Escola Cabana se materializava por meio de outros programas, como:

[...] a Bolsa Escola; as Escolas Referências para os Portadores de Necessidades Educativas Especiais (PNEES); a construção de novas escolas e a criação de anexos; a transformação das creches em Unidades de Educação Infantil; os Projetos na área de Esporte, Arte e Lazer, e o estabelecimento de uma Nova Lógica de organização do Ensino em ciclos de formação (BELÉM, 1999, p.3)

A Prefeitura Municipal de Belém, de acordo com seus representantes, com essas ações buscava consolidar na cidade uma escola pública efetivamente democrática, emancipadora, prazerosa, de qualidade e percebida enquanto um espaço cultural na cidade que garantisse uma formação plena a homens e mulheres, bem como seus direitos à educação para todos (BELÉM, 1999).

#### **2.4.1 – Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos – PROALFA**

A Prefeitura Municipal de Belém (**PMB**) juntamente com a Secretaria Municipal de Educação de Belém (**SEMEC**), implementou o Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos, “Professor Paulo Freire” (**PROALFA**). Projeto que foi implantado com o intuito de fazer chegar a educação para trabalhadores

analfabetos, jovens e adultos, que por motivos alheios e/ou sociais de suas condições concretas de existência, foram excluídos do sistema formal de ensino.

O PROALFA foi implantado com o objetivo de atender os servidores não alfabetizados da Prefeitura Municipal de Belém (conforme pesquisa realizada em 1997 pela Secretaria Municipal de Administração – **SEMAD**), os quais representavam 4% (do total de funcionários), além das demandas apresentadas pelas entidades populares interessadas em combater o analfabetismo em Belém (BELÉM, 1999, p.54). No período de 1997 a 2000, formaram-se 78 turmas, com a inclusão de 1.236 alfabetizandos.

O PROALFA constituía-se em um conjunto de ações pedagógicas que objetivavam a formação de novas mentalidades e atitudes dos sujeitos envolvidos no processo, passando, assim, a contribuir com a participação crítica e consciente dos trabalhadores, fazendo com que eles passassem a ter uma visão ampla dos fenômenos sociais, para que pudessem seguir rumo à construção de uma sociedade livre, justa e democrática. Logo se integrava ao projeto político social dos movimentos sociais que aglutinavam à classe trabalhadora nas suas lutas por mudanças radicais das estruturas sociais vigentes, profundamente injustas e excludentes.

Para Paulo Freire, o sentido libertador da ação educativa se concretiza na instauração do processo de reflexão das classes oprimidas sobre sua realidade e seu próprio movimento de libertação. A educação faz parte da estratégia de conquista de uma nova hegemonia cultural e política, para Freire (1987, p.88) significava que:

[...] a educação libertadora é uma das coisas que devemos fazer junto com outras coisas, para transformar a realidade. Devemos evitar que nos interpretem como se estivéssemos pensando que deveríamos primeiro educar as pessoas para serem livres, para depois podemos transformar a realidade. Devemos o quanto possível, fazer as duas coisas simultaneamente [...]

Nesse sentido, em seus princípios básicos, o PROALFA se identificava com a luta pelo direito à cidadania dos setores excluídos da sociedade, por entender que era a partir da alfabetização que os indivíduos instrumentalizavam-se para acessar

os conhecimentos formulados e determinados socialmente, os quais eram usados pela classe dominante para reprimir e dominar os indivíduos constituídos de uma consciência ingênua. Por isso, essa ação política pedagógica, tinha o compromisso com o fortalecimento do movimento popular e com a transformação estrutural da sociedade (BELÉM, 1999).

O homem considerado como um projeto em construção, que se faz à medida que cria e transforma. Cada vez mais temos a consciência que o indivíduo é capaz de construir a sua própria história e ao mesmo tempo assumir a direção de seu destino, sendo senhor de suas ações desvinculando-se da classe dominadora. Sendo assim, este era o verdadeiro sentido político do ato de educar que o PROALFA tentava resgatar (ibid.,1999).

O PROALFA apresentava como objetivos: trabalhar na perspectiva de formação de educadores populares, proporcionando-lhes a formação inicial e assegurando-lhes a formação permanente; estabelecer diálogo com outros projetos de formação de jovens e adultos que trabalhassem na perspectiva libertadora, para que se ampliassem as trocas de experiências; fazer cumprir o artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1998 que prevê a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental como dever do poder público, através de um projeto maciço de alfabetização; estabelecer parcerias com diversos setores organizados da sociedade civil, tais como: estatais, entidades públicas, empresas, associações, dentre outras, para que se implementasse o projeto e captasse recursos financeiros (BELÉM, 1999, p.57). Objetivos que contribuiriam para que a meta principal do PROALFA fosse atingida, que era subsidiar uma educação de qualidade para os analfabetos, mas para isso ocorrer fazia-se necessário também à contribuição dos órgãos competentes, juntamente com os educadores como um todo, para que o processo de ensino aprendizagem tivesse êxito no seu transcorrer.

A filosofia do PROALFA traçava uma perspectiva, que procurava não apenas dar acesso aos educandos, ao saberes sistematizados de ensino, mas também que os indivíduos buscassem, na construção de novos conhecimentos, desvelar as ideologias e fomentar a construção de novas hegemonias. Para isso, o PROALFA buscava fazer trabalhos vivenciados, ou seja, desenvolvendo um currículo que não esquecesse a força das organizações e dos saberes populares. Deste modo, a

proposta intencionava possibilitar ao educando um ambiente educativo e aconchegante, pois para que houvesse um bom aprendizado fazia-se necessário que se tivesse certas condições (ibid.,1999), mesmo porque na perspectiva libertadora a educação é em si um ato de criação capaz de desencadear outros atos criadores [...] o processo identificado com as condições da nossa realidade. Uma educação integrada ao nosso tempo e ao nosso espaço que leva o homem a refletir sobre sua ontológica vocação de ser mais. (FREIRE, 1987, p.101).

Mas essa reflexão só era possível ao lançar-se mão de pressupostos teóricos metodológicos que permitissem que o indivíduo se sentisse livre e capaz de organizar seus próprios pensamentos, que começava a partir de onde os seus pés pisavam, ou melhor se iniciava com um estudo do meio que se desencadeava ao meio em que os educandos (as) estavam inseridos. O principal objetivo era que estes (as) conhecessem suas realidades, partindo de suas condições de vida, de suas dimensões econômicas, políticas, cultural e religiosa. Além das problemáticas encontradas no seu dia-a-dia, trabalhavam-se também as falas significativas, que eram transformadas em temas geradores. Eram trabalhos realizados de forma interdisciplinar, durante todo o período de alfabetização.

Partindo desta ação concreta, construía-se a cada dia na diversidade dos sujeitos, na busca da unidade que estabelecesse o fazer coletivo e democrático. O PROALFA, como parte integrante da proposta da escola cabana trabalhava baseado na pedagogia libertadora de Paulo Freire, com as contribuições de Gramsci, Vygotski, Piaget e Emília Ferreiro, dentre outros pensadores e estudiosos da dialética, do sócio-interacionismo e da psicolingüística (BELÉM, 2004). Portanto, um arcabouço teórico que sustentava a proposta político-pedagógica do Proalfa. Desta forma, Freire nos diz (1987, p.25) que:

A possibilidade humana de resistir – forma acrescida de ser mais do que viver, faz do homem um ser eminentemente racional, estando nele, pode também sair dele. Projetar-se, discernir e conhecer. É um ser aberto. Distingue o ontem do hoje. O aqui do ali. Essa transitividade do homem faz dele um ser diferente. Um ser histórico. Faz dele um criador de cultura. A posição que ocupa na sua circunstância é uma posição dinâmica. Trava relações em ambas às partes de seu mundo – A natural, para o aparecimento de cujos entes o homem não contribui mais o que o confere uma significação que varia ao longo da história, e a cultura, cujos objetos é criação sua.

Assim entendemos que é de grande importância a conscientização do que vem a ser a alfabetização, pois só através de um processo educativo alfabetizador, reflexivo e crítico, será possível que o indivíduo venha interagir com seu nível de consciência, sendo estimulado para uma leitura da realidade e desse ponto de partida expandir seu universo na área do conhecimento.

Entendemos que o indivíduo ao ser classificado de analfabeto, é conceituado de “excluído” intelectual, por corresponder a uma precisão econômica da sociedade capitalista, tendo como precursor dessa situação a exclusão econômica, esta que contribui para a exclusão política, cultural e social. Esse processo de exclusão acontece devido à interligação de uma realidade à outra. A ciência tem peso grandioso, ao totalizar-se ao redor do saber científico, perdendo a noção da relação com o outro saber, saber este vivido no senso comum de cada indivíduo. Desta forma, compreendemos que esta vivência da situação, em que explicita nossa coerência da vida capitalista. Guareschi (1997, p.9) nos afirma que esse cidadão:

[...] é analfabeto, não sabe ler e escrever, por isso vale menos, pode receber um salário abaixo da sobrevivência. Enquanto isso aquele que esquentou banco por mais tempo, atribui-se o direito de usufruir da mais-valia do trabalhador braçal. E paradoxalmente não existiria o “intelectual” eles se “necessitam”, dialeticamente, mas o intelectual o nega na prática e nas relações vitais.

O discurso dialético entre o saber erudito e o saber popular, envolvendo uma questão econômica e a de classes, é conseqüentemente uma questão de poder na qual enfatizamos ser a grande precursora desse desnível educacional que é mostrada claramente pelo intelectual *versus* a não escolarização, esta simbolizada pelo ignorante, esse assumindo o papel na nossa sociedade, dito por muitos de analfabeto político, burro, e outros. A educação para jovens e adultos tem como referencial o respeito pela identidade do aluno, primando pelo pluralismo cultural, uma vez que estas pessoas não puderam desfrutar de outras culturas, isso por várias razões, por isso deve-se ter o cuidado para não perder a primeira cultura, e cometermos erros como os que cometeram com muitos indivíduos.

Portanto, afirmando integrar-se nesse contexto de inovações educacionais, e como parte integrante do projeto Escola Cabana, o PROALFA surge como uma alternativa de construção de uma nova qualidade na alfabetização de jovens e

adultos, conforme mencionamos e essa nova qualidade de educação busca resgatar os valores expressivos da cultura local e pauta-se pelo princípio da inclusão social na ação educativa escolar na perspectiva de construir um futuro de democracia econômica, social, cultural e política para as crianças e jovens da cidade de Belém (BELÉM, 1997).

O compromisso com a inclusão social efetiva-se a partir do envolvimento de todos os sujeitos que fazem a ação educativa escolar, constituindo-se num trabalho coletivo cotidiano. Neste sentido, entende que a parceria deve ser como uma teia que vai se constituindo através de Grupos de Ação Educativa no espaço das salas de aula, nas reuniões pedagógicas, nas práticas avaliativas, no trabalho com as disciplinas numa perspectiva interdisciplinar, etc. (BELÉM, 2003).

Uma outra diretriz desencadeadora do projeto concebe a formação continuada numa perspectiva de valorização dos profissionais da educação. Nessa direção, entende que não há como implantar uma inovação sem a participação efetiva dos docentes. No rastro dessa intenção, busca tornar a escola um espaço privilegiado de construção do conhecimento. A escola enquanto espaço público passa a ser concebido como *locus* de atuação e formação profissional.

Portanto é com esse olhar mais amplo sobre o ser humano, sua ação, o desejo, o pensamento em relação a seu contato com o mundo pelo conhecimento, alimentada pela sede de luta por justiça social na construção de homens e mulheres que fizeram com que o PROALFA se tornasse instrumento de ideologia das camadas desfavorecidas da sociedade belenense.

#### **2.4.2 – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos – (MOVA BELÉM)**

O PROALFA se amplia na gestão do Governo do Povo, dando condições para o surgimento do MOVA, que na realidade se tratava de um movimento que já vinha acontecendo no Brasil e que chegava à Belém tendo como referenciais o respeito pela identidade do aluno, o reconhecimento do pluralismo cultural, a necessidade de ampliação às camadas populares da cultura escolar, enfim, um programa que visava desde a alfabetização aos estudos pós-alfabetização.

Em Belém, o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (MOVA BELÉM), um movimento social já vivenciado por outras administrações populares no

Brasil, com o objetivo de superar o analfabetismo, resgatando uma consciência crítica e cidadã diante da leitura do mundo e da palavra buscou trazer para dentro da escola uma boa parte da população que dela foi excluída. Segundo dados do Censo demográfico (BRASIL, 2000), o município contava com um contingente de 5% de analfabetos na faixa de 15 anos em diante, referente a 46.000 do total da população.

Foi essa demanda que provocou uma grande mobilização na Secretaria Municipal da Educação a ir buscar acordos com a sociedade civil em um amplo movimento de alfabetização. Uma das primeiras iniciativas foi a ampliação do PROALFA que acabou por se transformar em MOVA que continuava propondo o resgate da educação numa perspectiva cidadã e buscava mobilizar os diversos setores organizados da sociedade através de uma parceria a favor de uma educação de qualidade social (BELÉM, 1997).

O MOVA, na realidade, não objetivava apenas a oportunidade de acesso à alfabetização, mas se constituía em uma alternativa diante do discurso neoliberal que colocava que tudo poderia ser transformado em mercadoria, em lucro e que a formação do trabalhador(a) deveria estar atrelada à lógica do mercado. Este grande movimento de superação do analfabetismo se diferenciava de outras práticas por estar pautado numa visão de educação crítica e emancipadora que concebia o ser humano como sujeito do conhecimento, ampliando as possibilidades de vida e de liberdade (BELÉM, 1999).

A ação educativa do MOVA alicerçada no pensamento de Paulo Freire, numa visão sócio-interacionista de educação, onde homens e mulheres eram vistos como produtos e produtores das relações sócio-culturais, por isso o trabalho pedagógico buscava fundamentos no saber popular, no cotidiano da vida do educando. O educador do MOVA mergulhava na realidade do educando, se apropriava de seu universo vocabular, das falas significativas, das situações problemas para planejar e re-planejar suas ações pedagógicas (ibid.,1999).

Postulava-se que as falas dos educandos são carregadas de significados, nelas estão contidos suas situações problemas, seus limites e potencialidades. O diálogo com essas dimensões que estão na realidade cotidiana faz com que os educandos do MOVA se reconheçam como sujeitos capazes de reconstruir suas histórias. A problemática das temáticas geradoras permitia a articulação entre o conhecimento popular e o conhecimento sistematizado, que numa visão de

totalidade defende a construção do saber através de uma estruturação curricular construída coletivamente (ibid.,1999).

Nessa perspectiva, a totalidade do conhecimento rompia com as práticas tradicionais e assumia um caráter interdisciplinar e contextualizado, onde se entendia a alfabetização como instrumento de libertação das classes populares, um ato essencialmente político. Por isso, os conteúdos não eram constituídos somente pelos conhecimentos que foram sistematizados e acumulados historicamente pela humanidade, mas pela compreensão das condições objetivas que encerravam concretamente o ato educativo (BELÉM, 2003).

Considerando tal perspectiva, a organização do MOVA se dava na perspectiva de totalidade do conhecimento, na apreensão, construção e sistematização das diversas formas de linguagem. Assim, o aluno oriundo do Mova, não tinha nenhum prejuízo em sua aprendizagem e conseqüentemente podia ser enturmado nas escolas da rede para dar continuidade à construção de seus conhecimentos passando por uma avaliação diagnóstica de seu nível de apropriação do conhecimento (ibid., 2003).

As turmas tinham duração de um ano, mas quem determinava a passagem do educando para o ensino formal na escola, era o ritmo de construção de sua aprendizagem, era o desenvolvimento de suas potencialidades e de construção de novos conhecimentos; as aulas aconteciam de segunda à quinta-feira com o tempo de duas horas, em turmas próximas à residência dos educandos, sob a mediação de um (a) professor (a) alfabetizador (a).

#### **2.4.2.1- Metodologia de trabalho do MOVA**

Pensávamos numa alfabetização que fosse ao mesmo tempo um ato de criação capaz de gerar outros atos criadores; uma alfabetização na qual o homem, que não é passivo, nem objeto, desenvolvesse a vivacidade da invenção e da reinvenção, características dos estados de procura. Procurávamos uma metodologia que fosse um instrumento do educando e não somente do educador, e que identificasse o conteúdo da aprendizagem com o processo mesmo de aprendizagem. (FREIRE, 1980)

A Formação Continuada desenvolvida com os educadores(as) que atuavam no Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos - Professor Paulo Freire estava diretamente ligada ao acompanhamento e acesso à sala de aula. Era a pesquisa etnográfica, as observações das práticas pedagógicas manifestadas no cotidiano dos professores que possibilitavam detectar os avanços e entraves dentro da proposta político-pedagógica do MOVA.

No processo de formação, a pesquisa era indispensável, seria através dela que as práticas dos professores e professoras eram desveladas e as carências teóricas detectadas. Era a investigação participativa que possibilitaria perceber tais práticas e, de maneira competente, planejar a intervenção. As teorias com as quais os professores (as) estavam em contato eram atualizadas e realimentadas no cotidiano a partir da investigação que o professor fazia a respeito de como o (a) aluno (a) trabalhador (a) aprendia, das hipóteses que construía, das possibilidades de avanço. Era a partir das discussões travadas, dos diálogos com seus pares nos grupos de formação, das muitas leituras que respondiam a diversas perguntas, dos cursos de atualização, que os educadores e educadoras alimentavam seu cotidiano na sala de aula (BELÉM, 1998).

Por acreditar que o (a) educador (a) era capaz de teorizar sobre sua prática, é que o MOVA propunha uma formação continuada voltada para investigação da prática docente do educador, em que ele pudesse se fazer as perguntas e encontrar as respostas sobre os mais diversos aspectos da vida. A sala de aula se tornava um espaço onde o (a) educador (a) olhava analiticamente, ou melhor: fazia relação, observava e registrava as iniciativas dos educandos e as construções de hipóteses. A formação era o momento significativo em que o (a) educador (a) expunha sua prática para análise teórica (ibid., 1998).

Dessa forma, era na dinâmica de sala de aula de cada educador (a) que se detectavam os problemas e retiravam-se os temas geradores que seriam discutidos nos encontros de formação nas sextas-feiras e, em uma ação cooperativa, analisava-se e se construía pistas para as possíveis mudanças. As situações problemas encontradas nas práticas docentes orientavam a seleção de recursos didáticos, como textos para as leituras de atualização, vídeos, periódicos etc. As resoluções dos problemas iam sendo construídas com a relação da prática docente como produção científica disponível (ibid., 1998).

É válido ressaltar que os conteúdos de formação eram selecionados a partir do resultado da pesquisa que a equipe pedagógica e os monitores faziam no cotidiano da sala de aula. À medida que se construía as respostas para suas inquietações, o trabalho solitário dos educadores ia sendo superado. Os problemas que os educadores consideravam individuais mostravam-se como coletivos e as soluções também eram tomadas pelo grupo. Nesse sentido, era prática permanente do grupo de formação: a observação, o registro, a reflexão, a avaliação e o planejamento. Acreditava-se que esse movimento gerava subsídios para identificar algumas questões de dificuldades, necessidades e desejos e, por isso, acabava por impulsionar o grupo para a autonomia, a partir da leitura que faziam de si e da sala de aula para avançar em seu processo de construção e reconstrução da prática pedagógica (ibid., 1998).

De fato, todas essas propostas, entre outras, tinham afinidades com a proposta da Escola Cabana, que propunha a reorganização da ação educativa escolar no sentido de superar a perspectiva disciplinar reducionista, individualizada na direção da conquista do conhecimento em sua totalidade. Intenção que se expressava da seguinte maneira:

Ao assumir a interdisciplinaridade enquanto um princípio de sua prática educativa, a Escola Cabana se dispõe a profundas transformações, o que implica assumir que todo o seu coletivo é sujeito participativo na vida da escola e como tal deve apontar superações às suas situações problemáticas, assim como, a vivenciar suas conquistas. É neste movimento que a escola consegue desvelar as temáticas significativas para o seu trabalho escolar, investigando e diagnosticando dados da realidade vivenciada pelo coletivo (BELÉM, 1998, p. 36).

Contudo, faz-se necessário que percebamos que toda e qualquer mudança depende de uma práxis constante de todos os segmentos da comunidade escolar. Implica também que, no campo pedagógico, os educadores tenham a percepção das contradições da proposta tradicional de ensino para que as propostas inovadoras, que saiam das reuniões pedagógicas, sejam asseguradas e tenham influência na rotina escolar na perspectiva de superação dos limites observados e da conquista de condições coletivamente almejadas.

## **2.5 – A Concretude das Políticas de Educação de Jovens e Adultos na Proposta Política Pedagógica da Escola Cabana da Prefeitura Municipal de Belém (1997-2004)**

Após o Governo do Povo ter assumido a Prefeitura Municipal de Belém, no ano de 1997, detectou-se a necessidade de formular a Educação de Jovens e Adultos (EJA), em seus mais diversos aspectos, para que esta viesse efetivamente ao encontro do que se pleiteava essa nova gestão, que era de acordo com Luis Araújo, então Secretário de Educação, em sua apresentação no lançamento do caderno “A Gestão Democrática no Projeto Político Pedagógico da Escola Cabana” inaugurar ‘uma nova etapa na história da gestão pública em nosso município’ (BELÉM, 2000, p. 5).

Nesse novo contexto, a PMB e os órgãos responsáveis pela educação no município pleiteavam implementar ações que visassem uma política educacional consoante com os anseios das classes populares excluídas e trabalhadoras. Entre tais ações, estava a de consolidar uma política educacional que não desarticulasse os conhecimentos, como a de suscitar nos indivíduos que estavam envolvidos nesse processo educativo a conhecerem suas histórias e se perceberem como sujeitos produtores dessas histórias.

A política educacional da Prefeitura de Belém estará voltada para os interesses emancipatórios e dignificantes da população, relacionando a educação com o projeto de desenvolvimento e de sociedade que almejamos, estando assim organicamente vinculada a uma política cultural consistente, à ciência e a tecnologia, aos processos formativos mais amplos e assentados nas demandas provenientes dos movimentos sociais e da sociedade em geral (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 20)

Nessa direção, vários eventos foram realizados, de acordo com Silvia Nádya Machado, à época, Diretora da Coordenadoria de Educação da SEMEC, a fim de intensificar o debate, envolvendo o coletivo de escolas da Rede e entidades representativas da sociedade civil e da comunidade educacional, dentre estes:

Os I e II fóruns Municipais de Educação, realizados em 97 e 99, respectivamente; a I Conferência Municipal de Educação, em dezembro de 98; o I Seminários de Gestão Democrática em 99; as I, II, III e IV Jornadas Pedagógicas; além de inúmeros encontros distritais que reúnem as coordenações pedagógicas das escolas e os encontros de formação dos educadores, conselheiros escolares e agentes sócio-culturais (BELÉM, 2000, p.7).

Ainda no ano de 1997, foi realizado o I Simpósio de Educação de Jovens e Adultos, no qual foi dado início ao processo de construção da proposta de formular o currículo de EJA da Rede Municipal de Educação. No final de 1998, na I Conferência Municipal de Educação, foi aprovado que a Totalidade de Conhecimento seria adotada como princípio norteador e organizativo da proposta curricular da EJA. Sendo que essa proposta passa por um processo de discussão, reconstrução em 1999 no II Fórum Municipal de Educação, onde foi submetida à plenária final desse evento, ficando definido que seria implantado no ano de 2000 as Totalidades de Conhecimento em substituição a 1ª. e 2ª etapa do Supletivo (BELÉM, 2004, p. 17).

A proposta busca quebrar a lógica conservadora das grades curriculares, rigidamente organizadas e fragmentadas, por compreender que toda ação educativa escolar deve pautar-se na busca do conhecimento como uma Totalidade, uma vez que permite compreender a interação das partes com o todo, do particular com o geral e do uno com o múltiplo; pois não se trata de um todo estático e sim de uma realidade em movimento, na qual a alteração de qualquer elemento influi sobre os demais (BELÉM, 1998).

Uma das marcas do Governo do Povo (PMB) era dar um futuro às crianças de Belém. Nessa direção, intencionava-se construir uma educação pública, democrática e popular, com caráter consistente e não mais com a transitoriedade com que vinha sendo tratada historicamente, haja vista que a meta desse governo era o acesso e permanência com sucesso de todos ao ensino fundamental, o que provocaria a redução dos altos índices de analfabetismo e sub-escolarização na cidade de Belém (BELÉM, 1998).

Ao que parecia, o Governo do Povo, como representante dos movimentos populares, no campo institucional, reafirmava que era tarefa do setor público a institucionalização dos serviços de Educação de Jovens e Adultos, de maneira a garantir as condições físicas, materiais, profissionais e pedagógicas para a oferta abrangente de um ensino de qualidade.

Mas essa institucionalização defendida pela Prefeitura de Belém, de maneira alguma, podia ser confundida com burocratização, bem como, deveria se contrapor ao apoio do poder público às modalidades informais de EJA promovidas pelos movimentos populares, cujas especificidades e autonomia deveriam ser preservadas. Assim a PMB, através da Secretaria Municipal de Educação, dentro do

Programa de Reorientação da Educação de Jovens e Adultos desenvolvia também um projeto especial para essas categorias (BELÉM, 1997).

O compromisso de campanha da Frente Belém Popular colocava no centro das atenções o problema da educação pública. Ponto central do programa desse governo que era o acesso e permanência com sucesso na escola a todos, independente da faixa etária e tinha como conseqüências necessárias à implantação de serviços educativos de natureza pública, destinados à Educação de Jovens e Adultos (EJA) (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996).

Em Belém, como já mencionamos anteriormente, os altos índices de analfabetismo atingiam de maneira contundente a população trabalhadora de baixa renda, inclusive uma larga faixa de funcionários públicos municipais. Estes índices alarmantes exigiam um esforço redobrado, não apenas da PMB, mas de toda a sociedade civil organizada e da população em geral, a fim de pelo menos, de imediato, minimizar essa problemática.

Por outro lado, a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental estavam consideradas na Constituição como dever do poder público, que devia aplicar para esse fim, durante dez anos, 50% dos recursos oriundos da receita de impostos e vinculadas à educação (artigo 60 das Disposições Transitórias).

Diante desse quadro é inadiável a redução do déficit escolar, aumentando os investimentos para o setor educacional e a busca da universalização do ensino e a valorização dos profissionais da educação. Entretanto é fundamental esclarecer em que contexto, tipo de escola e de ensino se processará essa universalização, essa valorização e com quais finalidades (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 19).

O que pretendia a PMB nos quatro primeiros anos (1997 -2000) de gestão popular era priorizar a maioria da população excluída da cidadania, visto que o aluno trabalhador era tratado como um sujeito sem categoria, despojado do direito a um ensino de qualidade e adequado às suas condições de estudo. Assim, o Governo do Povo (PMB) começa a construir um novo tipo de escola que contemple, de maneira explícita os excluídos e, de modo especial, os jovens e adultos trabalhadores. Uma escola fruto da contribuição de todos, onde os agentes terão papéis ativos,

dinâmicos, experimentando novas formas de aprender, de trabalhar e de participar das decisões e encaminhamentos (BELÉM, 1997).

Cria-se, em 1997, o Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire - o PROALFA, programa sobre o qual já argumentamos anteriormente, que tinha como objetivo principal, contribuir para que se consolidasse uma participação crítica e consciente dos trabalhadores na construção de uma sociedade mais livre e democrática.

A educação que se impõe aos que verdadeiramente se comprometem com a libertação não pode fundar-se numa compreensão dos homens como seres “vazios” a quem o mundo “encha” de conteúdos; não pode basear-se numa consciência especializada, mecanicistamente compartimentada, mas nos homens como “corpos conscientes” e na consciência como consciência intencionada ao mundo. Não pode ser a do depósito de conteúdos, mas a da problematização dos homens em suas relações com o mundo (FREIRE, 1987, p. 67)

Com essa mesma perspectiva, cria-se o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos - MOVA, em junho de 2001 que, na realidade, foi uma ampliação do PROALFA para um movimento maior de intervenção popular. A Prefeitura Municipal de Belém reassumiu o compromisso com a sociedade civil de consolidar uma educação mais humana e democrática. Entre suas metas estavam os de alfabetizar 35 mil analfabetos que existiam na cidade, PNAD-IBGE/1999, criar anualmente 350 turmas com 25 alunos em cada turma que no geral atenderia a 8.750 jovens e adultos que não eram alfabetizados (BELÉM, 2004, p.182).

Para conseguir tal intento, o MOVA e a Prefeitura de Belém se lançaram em busca de parcerias com os mais diversos setores organizados da sociedade civil: órgãos públicos, empresas privadas, igrejas, sindicatos, centros comunitários, entre outros. O MOVA – Professor Paulo Freire adotou medidas para enfrentar e superar o analfabetismo em Belém, dividindo atribuições entre os parceiros envolvidos (BELÉM, 2004).

A Secretaria Municipal de Educação efetivou a abertura de 1.083 turmas (1997-2003) para toda Belém, assim como para atender a funcionários de repartições públicas ou privadas que participavam como parceiros no MOVA, incluindo ações, principalmente na área insular: **Ilha de Outeiro** (Itaiteua, Água Boa,

Brasília, Tucumaiera, Fidelis, Água Boa I, Ilha de Cotijuba. Ilha de Jutuba I, Ilha de João Pilatos); **Ilha de Mosqueiro** (Baia do Sol, São Francisco, Pantanal, Murubira, Aeroporto, Maraú, Paraíso e Carananduba, Chapéu Virado, Furo das Marinhas, Ilha da Barreira, Igará Coco, Bonfim, Maracajá, Estrada do Maraú, Cajueiro, Ariramba e Praia Grande); **Ilha Grande** (Ilha de Piriquitaquara, Furo Paciência, Comunidade Nazaré, Anexo Nazaré, Anexo São José); **Ilha do Combu** (Furo São Benedito, Ilha do Papagaio) (BELÉM, 2004 p. 182 e 183).

Assumiu o Plano Orçamentário Financeiro e estabeleceu parcerias para viabilizar recursos financeiros com o MEC através do Programa Brasil Alfabetizado da Secretaria da Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), ampliando em 2003, 322 turmas e em 2004, 183 turmas garantidas pelo Ministério da Educação, que antes eram assumidas pela Prefeitura Municipal de Belém. Além de garantir a cobertura financeira para o pagamento dos alfabetizadores que possuíam turmas que ultrapassaram o número de alfabetizandos cadastrados em 2003 no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) do MEC (BELÉM, 2004 p. 183).

Efetivou a formação permanente dos educadores que ocorria em dois momentos: no início de cada semestre, com temática e carga horária previamente definidas; e em finais de semana, realizada todas as sextas-feiras, com a duração de três horas diárias/semanais; doze horas mensais, contabilizando 120h em 10 meses. A formação continuada estava diretamente ligada ao acompanhamento e assessoramento em sala-de-aula. Era a pesquisa etnográfica, a observação das práticas pedagógicas manifestadas no cotidiano dos educadores, que possibilitavam detectarem-se os avanços e entraves na concretude da proposta político-pedagógica do MOVA (BELÉM, 2004, p. 183).

A Secretaria Municipal de Educação realizou também a assessoria pedagógica aos espaços educativos em todos os Distritos Administrativos, de segunda à quinta-feira, conduzida pela equipe técnica da SEMEC e uma equipe de 45 monitores selecionados pela própria Secretaria, sendo que 40 atuavam na assessoria pedagógica e 05 atuavam na área administrativa. Somente em 2004, foram 499 espaços educativos assessorados. Viabilizou Kits pedagógicos (cadernos, lápis, caneta, borracha, tesoura e apontador). Além da merenda escolar, que era distribuída pela Fundação Municipal de Apoio ao Estudante (FMAE) que atuavam conjuntamente com as Agenciais Distritais, Centros comunitários e associações de

moradores. À cada início de turmas, realizava o processo seletivo dos educadores que iriam participar do MOVA, que acontecia juntamente com a formação inicial (BELÉM, 2004).

Em 2004, promoveu a culminância de vários momentos de debate em plenárias distritais (de 1997 a 2003) junto com a sociedade civil, criando o Fórum Municipal de Alfabetização de Jovens e Adultos. Após a implementação do FÓRUM do MOVA, convocou as entidades e representantes dos Movimentos Sociais para encaminhar agendas após o período eleitoral, objetivando definir a atuação do Fórum Municipal de Alfabetização (BELÉM, 2004).

Portanto, foram essas medidas adotadas pelo MOVA – Professor Paulo Freire conjuntamente com a Secretaria Municipal de Educação para enfrentar e superar o analfabetismo em nossa cidade. Por outro lado, o MOVA contava com a participação da sociedade civil assumindo a identificação e mobilização da demanda por áreas, organizando as turmas; disponibilizando espaços para as turmas de alfabetização que se formavam e para as que já estavam formadas, indicando educadores populares para seleção e formação inicial, garantindo as aulas das novas turmas; participando dos Fóruns Municipais para eleição de representantes distritais e suplentes (BELÉM, 2004, p. 184).

As Universidades também participavam nessa empreitada: a Universidade do Estado do Pará – UEPA, Universidade Federal do Pará – UFPA, Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA, Universidade Popular – UNIPOP participavam da seguinte maneira: disponibilizando espaços educativos (salas de aulas, auditórios, laboratórios, anfiteatros, ginásios, etc.) presente em seu campus para favorecer a formação dos alfabetizandos, dos monitores e da população em geral; cedendo professores das diversas áreas de conhecimentos, em alguns casos com remuneração pela SEMEC (BELÉM, 2004, p. 185).

## **CAPÍTULO III**

# **A POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA NO MUNICÍPIO DE BELÉM NO PERÍODO DE 1997 A 2004.**

Neste capítulo, apresentamos uma abordagem acerca da problemática que envolve os conceitos de participação e de cidadania, cuja análise está fundamentada nos estudos de Marshall (1987) e Peruzzo (1998). As concepções que vêm permeando essas categorias no decorrer da história e o caráter da educação nesses contextos.

Perceberemos a importância da participação da sociedade civil para a promoção do desenvolvimento da sociedade. Veremos como se caracteriza a realidade sócio-político-econômica do Município de Belém a fim de evidenciar o papel dos sistemas educacionais na tentativa de atender as demandas educacionais, mais especificamente a EJA. As estratégias metodológicas da rede Municipal de Ensino para elaborar o Plano de Educação.

Evidenciaremos a caracterização Administrativa da Rede, o atendimento educacional, a organização do espaço escolar a partir da implementação da Escola Cabana e a caracterização pedagógica da EJA. Introduziremos, ainda a discussão a respeito dos canais de participação no governo do Povo em nível micro quando falarmos de como se deu a alfabetização de jovens e adultos no Pará a partir de 1997 com a criação do PROALFA e do MOVA como instâncias mobilizadoras das políticas públicas de EJA no município de Belém que serão aprofundadas no capítulo posterior.

### **3.1- A Participação e Cidadania**

Apesar das discussões acerca da melhoria da qualidade da EJA no Brasil, e inclui-se nesse contexto o município de Belém, estarem na pauta do dia, poucas têm sido as inovações nesse campo ainda marcado por alto índice de jovens e adultos não alfabetizados ou até mesmo analfabetos funcionais. O que tem gerado certo

embate, como mostrado nos capítulos anteriores, no que se refere à luta por uma educação de qualidade voltada para essa parte da população.

O sistema educacional como um todo apresenta ainda dificuldades quanto à tão almejada educação de qualidade para todos, mas o nosso olhar se volta para a política de participação na EJA, focalizando os programas e as experiências que têm sido implementados em Belém nas duas gestões do governo da Frente Belém Popular, fruto de uma política pública exercida, definindo uma educação pública e de qualidade para os nossos jovens e adultos, que procura ir à contramão de uma política mais geral que, de certa forma, não tem conseguido aprender com os dados históricos que mostram a perpetuação de um quadro de fracasso escolar no contexto brasileiro.

A diversidade de iniciativas voltadas ao atendimento educacional de jovens e adultos no Brasil vem sendo grande se considerarmos os diferentes espaços e momentos históricos que essas práticas foram, e são implementadas, seja em níveis internacional, nacional, estadual e municipal, pelos mais diferentes órgãos: comunidades, sindicatos, igrejas, associações, etc., que atingem diversos âmbitos: qualificação profissional, formação confessional, cultural e política e variadas modalidades: presencial, modular, teleducação entre outras. Diversidades no atendimento à EJA que têm caracterizado um movimento pela renovação dessa modalidade, tornando-a um espaço de luta no campo político, pedagógico e técnico, mesmo com determinados poderes administrativos, que se utilizam de práticas assistencialistas, embebidos de ordenações internacionais querendo dominar esse terreno.

Os discursos defendem as atitudes políticas democráticas de homens e mulheres na sociedade, porém as práticas vêm em outra direção, carregadas de concepções autoritárias e centralizadoras. As decisões sobre as políticas públicas destinadas aos mais diversos setores da sociedade são entendidas e assumidas pelo Estado como tarefa só sua, portanto, este acaba escolhendo que diretrizes seguir e a realidade à qual deseja responder. Contudo, políticas públicas não são somente o que o Estado deseja fazer, elas devem ser entendidas como ações voltadas para setores específicos da sociedade e que devem se efetivar a partir de um processo que envolva a todos os órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada de forma abrangente e

duradoura. Neste sentido, políticas públicas não podem e nem devem ser reduzidas a políticas estatais (HOFLING, 2001).

Sendo assim, as ações nos diferentes setores sociais e educacionais devem estar permeadas dessa concepção de política pública “como uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos” (HOFLING, 2001, p.31). A política pública social de que trata nosso trabalho caracteriza-se pelas ações que o governo deve implementar e responsabilizar-se, resultantes das decisões que envolvem setores da sociedade: estado e sociedade civil e que visem beneficiar a população em geral em diversos setores, entre eles a educação.

A discussão que vem se travando gira em torno da participação e da cidadania, que a nosso ver estão interligados. Daqui a diante focalizaremos com maior ênfase cada uma dessas categorias. De imediato, cabe ressaltar que a compreensão da materialidade efetiva da participação e cidadania, como dos processos educativos mais amplos que se dão ao nível da escola ou das relações e práticas sociais, somente pode dar-se adequadamente se referidos à trama das relações e aos embates que se travam no plano estrutural e conjuntural da nossa sociedade neste fim de século.

Apesar de se veicular a crença, sob o ideário neoliberal, de que a humanidade finalmente atingiu a participação e cidadania global e se convenceu de que as relações sociais capitalistas são as únicas fundadas na ordem natural e, portanto, as únicas possíveis e viáveis, uma perversa e profunda contradição salta aos olhos hoje: muitos são os excluídos dos mais diversos setores da sociedade, bem como dos mais diversos benefícios que desta deveriam usufruir, sem atenderem sequer as mínimas necessidades biológicas. Tampouco têm o mínimo de proteção social efetiva do Estado.

No Brasil, a situação não difere dos demais países, muitos são os que vivem em condições de brutal violência e de exclusão à educação, cultura e lazer entre outros. Que tipo de participação e cidadania tem sido produzidas nas mais diferentes esferas da sociedade e, em especial, na escola para ajustar a educação aos processos de exclusão? E, para aqueles que acreditam que as pessoas vêm em primeiro lugar e não podem ser sacrificadas (HOBBSAWN, 1992). Partindo dessa

premissa discutiremos, inicialmente, a concepção que se vem tendo historicamente sobre cidadania para em seguida abordarmos a problemática da participação.

### 3.1.1- A Cidadania

No liberalismo cidadão, era o homem burguês, o proprietário suficientemente esclarecido para escolher os seus representantes. Assim não se via a necessidade de educação para a classe trabalhadora, pois não cabia a esta o pensar, desfazendo-se aí o discurso da igualdade pregado pelos liberais.

Locke justifica uma diferenciação de direitos entre as classes trabalhadoras, acostumadas com o arado e com a enxada, usavam somente as mãos e a cabeça, sendo incapaz de ter idéias sublimes (apud GOHN, 1994, p. 12)

No século XVIII, com a consolidação do capitalismo que enfatiza a razão, reformulam-se essas idéias. A autonomia da razão propunha modificar a ordem social e política, atuando sobre a consciência e a instrução. Logo, a questão da cidadania se resumiria a uma questão educativa. Mas, à medida que o capitalismo se consolida, a classe trabalhadora, também consciente dos seus direitos e organizada, passa a ameaçar o sistema. Assim, as lutas sociais deixam de ser apenas pela subsistência, surgindo concepções alternativas de direitos. Mas uma população consciente não é interessante a um sistema que visa à exploração, alienação e comodismo. Assim a educação volta a ser pensada pelas classes dirigentes como mecanismo de controle social, conforme Adam Smith citado por Gohn

[...] justifica a necessidade da educação em função da divisão do trabalho. Seria competência do Estado facilitar, encorajar e até mesmo impor a toda população a importância do aprendizado mínima às necessidades do capital, quais sejam: ler, escrever, aprender rudimentos de geometria e de mecânica (1994, p.13).

O que propunham na realidade era que a educação formasse sujeitos passivos que não se posicionassem contra o sistema.

O século XX trará novas concepções de cidadania. Concepções de direitos dos indivíduos. No entanto, o Estado passa a regulamentar esses direitos e a restringi-los ou até mesmo a cassá-los. Assim, a cidadania deixa de ser uma conquista da sociedade civil e passa a ser competência do Estado. Este processo sofre mais influência ainda da tendência neoliberal, que se desenvolve nesse período, que faz pensar o cidadão como o homem civilizado participante de uma comunidade de interesses, solidários com seus pares. Logo, sutilmente, a educação volta a ter um caráter conservador, pois visava educar para a “cooperação geral” e a escola se encarrega de todo esse processo escamoteador das condições concretas da realidade com visões românticas da mesma.

Portanto, nesse contexto, de acordo com Lima (2003, p.133)

Na senda da escola das relações humanas, o conflito é atribuído a dificuldades de comunicação e a desentendimentos interpessoais, e não a posições e interesses divergentes e a assimetrias de poder. Neste sentido, uma participação de tipo “socio-técnico” é indispensável à evacuação dos conflitos, e não à negociação política e à gestão dos conflitos [...]

Na análise do processo de constituição dos direitos de cidadania no Brasil, diversos estudiosos apontam para o reconhecimento de que, no nosso caso, a cidadania plena existe apenas como uma possibilidade, pois, apesar de ter sua extensão garantida a toda a sociedade no plano jurídico-institucional, na prática, poucos são aqueles que podem ser classificados como cidadãos.

Para Carvalho (1998, p. 1), o resultado da não-transposição do que há no plano jurídico-institucional para a realidade é que “o cidadão brasileiro é um cidadão apenas virtual, no velho sentido da palavra, de algo que pode ser mais ainda não é.” A partir da consideração de que a efetivação da garantia dos direitos de cidadania ainda está por se fazer, a educação aparece, no pensamento sócio-educacional brasileiro, como um dos instrumentos potencialmente capazes de contribuir com esse processo.

Fazendo uma análise acerca da relação “automática” que por vezes se estabelece entre educação e cidadania, na qual a primeira aparece como pré-

condição para se chegar à segunda, Arroyo (1987) busca, nas transformações sociais ocorridas ao longo da História, as suas raízes. As conclusões de sua análise apontam para duas direções: a primeira é a de que o entendimento da educação como pré-requisito para a cidadania deve ser questionado criticamente, pois, muitas vezes, pode se levar à reprodução de um discurso gestado no interior das classes dominantes. Esse discurso se prestaria, em sua concepção, a legitimar a permanência de uma situação de exclusão já configurada. A segunda conclusão é a de que, mesmo entendendo que esta pré-condição representa um instrumento através do qual pode se justificar a exclusão, o autor acredita que a educação representa um importante papel no processo de construção da cidadania devendo ser, portanto, um direito assegurado. No que tange à possível existência de relação entre educação e cidadania, ele afirma que

Há e muita, no sentido de que a luta pela cidadania, pelo legítimo, pelos direitos, é o espaço pedagógico onde se dá o verdadeiro processo de formação e constituição do cidadão. A educação não é uma pré-condição da democracia e da participação, mas é parte, fruto e expressão do processo de sua constituição (ARROYO, 1987 p. 79).

Relacionando a construção da República Brasileira aos direitos civis, Carvalho (1998), analisa o tema dos direitos da cidadania no Brasil, partindo de dados coletados em duas pesquisas referentes à percepção e ao exercício de direitos políticos e civis relacionadas ao nível de escolaridade dos entrevistados.<sup>1</sup>

Com esse estudo, o autor constatou o baixo nível de percepção e utilização dos direitos da cidadania, identificando-o como um dos reflexos da pouca escolaridade da população (pois os dados demonstram que essa percepção e utilização tendem a se elevar à medida que se eleva o grau de instrução dos entrevistados). Diante de tal constatação, ele conclui que:

As evidências são inequívocas: a educação aumenta significativamente a percepção dos direitos civis e políticos, aguça o senso crítico dos cidadãos,

---

<sup>1</sup> Neste trabalho o autor apresenta resultados parciais da pesquisa “Lei, Justiça e Cidadania, feita pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e pelo Instituto de Estudos da Religião (ISER), feitas em 1996, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (p.2) e, ainda utiliza-se de dados do IBGE publicados no suplemento sobre participação social e política “Associativismo, Representação de Interesses e Intermediação Política da Pesquisa Mensal de Empregos de 1996, coletados nas áreas metropolitanas de Recife, São Paulo, Porto Alegre Salvador, Belo Horizonte e Rio de Janeiro” (p. 3).

incrementa a disposição das pessoas de se organizarem para a ação coletiva, acresce o grau de envolvimento político, melhora a qualidade do voto. Em médio prazo, não pode haver melhor política de promoção da cidadania do que um forte investimento na educação em todos os seus níveis (p. 14-15).

Entender que a educação é parte constitutiva da efetiva garantia e extensão dos direitos de cidadania à imensa parcela da população brasileira, que vive em situação de “inclusão precária e instável, marginal”<sup>2</sup>, não significa aderir à idéia de que sem educação não há cidadania. Entretanto, se não se pretende superestimar a educação como único meio de se efetivar a garantia dos direitos de cidadania àqueles para os quais os mesmos são negados, não se pode, pelo o que se expôs até aqui, subestimar o fato de que a educação pode dar uma importante contribuição a esse processo.

Neste sentido, pode-se concluir que a importância da educação na efetivação dos direitos de cidadania e, por conseguinte, na caminhada rumo à construção de uma sociedade mais justa, corrobora a idéia de que “se, de um lado, a educação não é a alavanca das transformações sociais, de outro, estas não se fazem sem ela.” (FREIRE, 1987, p. 267)

Ainda que o histórico da EJA aponte para a limitação de oportunidades educacionais a seus mandatários, também se identifica a busca de alternativas para proporcionar a melhoria da formação escolar a esses sujeitos. Assim, no destino posterior dessas crianças que, anualmente, são excluídas da escola, está, entre diversas possibilidades, a de vivenciarem uma experiência de escolarização tardia através da reinserção na escola.

Marshall (1987) define Cidadania como participação da herança social. Isso significa ser admitido como membro completo da sociedade. A conquista da cidadania significa a passagem de súditos para cidadãos, dentro de um arcabouço social que requer o envolvimento das pessoas, condicionando-se seu status de cidadão à qualidade da participação. Esta é uma de suas bases. Outra está na

---

<sup>2</sup> Para Martins (1996) (op. cit.), essa expressão traduz com maior precisão o resultado das “políticas econômicas atuais, no Brasil e em outros países, que seguem o que está sendo chamado de modelo neoliberal [...]” Ela acredita que “não são exatamente políticas de exclusão. São políticas de inclusão das pessoas nos processos econômicos, na produção e na circulação de bens e serviços, estritamente em termos daquilo que é racionalmente conveniente e necessário à mais eficiente (barata) na reprodução do capital.” (p. 20)

noção de que suas formas se condicionam ao tipo de sociedade política em que se vive (apud PERUZZO, 2002).

Marshall (1987) associa o conceito à noção de direitos. Segundo o autor, são direitos que surgem historicamente: civis, políticos e sociais. Os primeiros teriam nascido no século XVIII e dizem respeito à liberdade individual. São os direitos de propriedade, de igualdade, de ir e vir etc. Os direitos políticos teriam sido conquistados no século XIX e referem-se à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. Os direitos sociais, finalmente, teriam sido alcançados no século XX – mediante as lutas dos movimentos operários e sindicais. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem estar social. Os direitos civis e políticos são classificados como direitos de primeira geração; os sociais, de segunda geração.

É importante perceber que, para a plena realização dos direitos civis, seria necessário um Estado mínimo. Na concepção liberal há uma individualização da cidadania. E uma separação entre as esferas pública e privada. O que conta é o indivíduo, os direitos da pessoa individualmente. A busca central é a satisfação do interesse próprio, particular (Peruzzo, 2002)<sup>3</sup>.

Marshall (1987), nessa perspectiva, afirma a desigualdade quantitativa ou econômica até como passível de aceitação, mas não concebe diferenças de cidadania. A sua análise é unidirecional e sem atores. É como se a Cidadania fizesse parte da marcha inexorável da história.

Carvalho (2001) demonstra como essa perspectiva de análise progressiva não funciona no Brasil. Os direitos civis, políticos e sociais no Brasil não aconteceram de forma linear. Por exemplo:

O direito ao voto já era exercido pelos brasileiros durante o período colonial e foi mantido no momento da independência, ou seja, antes do fim da escravidão. Assim um direito político foi juridicamente legitimado antes da universalização dos direitos civis, a liberdade e igualdade dos humanos. Quando a abolição da escravidão reconhece o direito à liberdade individual, o direito do voto é restringido aos alfabetizados, que então constituem uma parcela muito restrita da população, concretizando assim um recuo nos direitos políticos. Enquanto isso, os direitos sociais não foram de fato reconhecidos pelo Estado brasileiro antes do século XX, estando os

---

<sup>3</sup> Disponível em <<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-3.htm>>. Acesso em 28 out.2006

cuidados com a saúde e educação a cargo mais de entidades privadas de cunho religioso ou associativo do que do Estado (PACHECO, 2001)<sup>4</sup>.

Na segunda metade do século XX, surgiram os direitos conhecidos como de terceira geração, não baseados no indivíduo, mas em interesses difusos e coletividades:

[...] os direitos de terceira geração, que têm como titular não o indivíduo, mas os grupos humanos, como o povo, a nação, coletividades étnicas, minorias discriminadas e até o direito de autodeterminação dos povos. A onde tem desenvolvido [sic] em conferências mundiais os direitos humanos, o direito das mulheres, o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente. Entre esses direitos da terceira geração estariam também os dos “novos movimentos sociais” como direitos relativos a interesses difusos, direito do consumidor, direito à ecologia, direito à qualidade de vida, direito da terceira idade, direito das crianças, dos jovens etc. (PERUZZO, 2004, p.65).

A perspectiva de cidadania, inaugurada por Marshall (1987), é de uma “cidadania passiva”, em que o Estado é peça fundamental para o reconhecimento e outorga dos direitos de cidadania. A idéia de participação aqui é passiva. A pessoa “consente, se objetiza, se submete e simplesmente delega o poder a outra [...] o exercício do poder é do tipo autoritário” (PERUZZO, 1988, p.78).

Mas essa não é a única possibilidade de cidadania. Como foi visto, na democracia o conflito é legítimo. O objetivo das pessoas, grupos ou instituições ao disputar é que seus interesses se tornem reconhecidos formalmente, Lei. E, portanto, sejam direitos universais.

A democracia é uma ordem social ‘auto-fundada’: duas leis e normas são construídas pelos mesmos que as vão cumprir e proteger. Assim, os males da sociedade são o resultado da ordem social que nós mesmos criamos. Aceitar essa responsabilidade pela realidade é se obrigar à tarefa de transformá-la, saindo de uma atitude de fatalismo. O cidadão é aquele capaz de criar e transformar, com outros, a ordem social (HENRIQUES, 2002, p.55).

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://www.seol.com.br/mneme/index.php?edicao=3>>. Acessado em 21 out.2006.

Para isso, geralmente, os indivíduos somam forças com outros que têm interesses parecidos e se organizam. Peruzzo (2004, p. 50) assim define os movimentos populares:

[...] são manifestações e organizações constituídas com o objetivo explícito de promover a conscientização, a organização e a ação de segmentos das classes subalternas visando satisfazer seus interesses e necessidades, como os de melhorar o nível de vida [...].

Além dos movimentos populares, esses interesses podem ser organizados em outros espaços de mobilização social como ONG's, sindicatos (que inclusive podem ser patronais), associações de bairro etc. Os movimentos sociais populares representam estruturas novas que podem vir a contribuir para a formação de um duplo poder. São criações da sociedade civil, que vão democratizando, exercendo um papel do qual os canais tradicionais de representação não estavam dando conta. Além do mais, não tiram espaços destes, mas, pelo contrário, podem somar esforços com eles. São depositários de experiências da democracia direta, surgindo, talvez, para complementar a democracia representativa (PERUZZO, 1998).

Nesse sentido, a sociedade civil não é homogênea. Está fragmentada em interesses que se disputam mas que também podem se alinhar. Essa é a cidadania ativa de acordo com Benevides (2000)<sup>5</sup> que alerta também que há uma cidadania passiva e, inclusive, diferencia essas duas concepções, afirmando que todos são cidadãos passivos porque todos, numa determinada sociedade, estão sujeitos à intervenção e sanção de uma ordem jurídica, ou seja são cidadãos passivos garantidos por uma determinada constituição que atribui deveres e direitos. E só se tornarão cidadãos ativos quando efetivamente assumirem uma responsabilidade em relação a essa participação nas esferas de poder, tanto para participar de processos decisórios, como para se organizar na reivindicação de direitos sociais, econômicos, culturais. Então, o indivíduo realmente constrói essa sua condição, ele se torna um cidadão ativo, e essa cidadania está ligada também a uma pré-condição, que é a da responsabilidade civil.

A cidadania ativa se constrói nos espaços sociais de reivindicação - os movimentos sociais - e nas instituições de representação política - órgãos públicos e

---

<sup>5</sup> Disponível em < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/victoria.htm>>. Acesso em: 25 out. 2006

partidos. Acarretam em ligações entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa (Benevides, 2000). Essa seria a prática necessária para romper com a herança cultural política clientelista e populista.

A partir desse conceito, é um pequeno salto para associar a cidadania ativa com as atividades - já institucionalizadas - de participação cidadã: orçamento participativo, congresso da cidade, tribuna popular, conselhos etc. É o que Benevides (1991) chama de democracia semi-direta, ao referir-se aos referendos, plebiscitos e iniciativas populares, que são palcos onde homens e mulheres se posicionam ativamente a fim de construir ou mudarem suas histórias, visto que

Só faz história quem participa da construção dessa história. E a participação na história implica na participação da discussão nos ramos que essa história vai tomar e na discussão do planejamento do futuro da nossa pátria. É fundamental que todos os grupos organizados possam fazer ouvir sua voz e participar dessas decisões (GUARESCHI, 1989, p.119).

Contudo, é válido lembrar que o jogo de interesses sempre esteve presente nas organizações sociais, principalmente na sociedade capitalista, em que as diferentes classes sociais aspiram diferentemente por melhorias sociais. Portanto é na maneira de se organizar, de participar que pessoas ou grupos tentam sustentar seus projetos de sociedade. Fato que nos remete também para a discussão de como acontece a intervenção política nas questões sociais e como se dá à atuação dos agentes que intervêm nessas realidades, sendo este um dos motivos que nos leva a buscar ter clareza do que significa efetivamente a participação.

### **3.1.2- A Participação**

Podem ser desenvolvidas várias linhas convergentes de argumentação para destacar a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento, seja em escala nacional, seja regional ou local. (CARVALHO, 1998)<sup>6</sup> assevera que, Os diversos atores sociais, seja da sociedade como do Estado, reivindicam e apóiam a “participação social”, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a

---

<sup>6</sup> Disponível em: < <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html>>. Acesso em 24 out.2006.

realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil. E ainda lembra que “Participação”, democracia, controle social, parceria, não são, porém, conceitos com iguais significados para os diversos atores e têm, para cada um deles, uma construção histórica diferente. Estas diferenciações de significados nos colocam, inicialmente, a necessidade de refazer alguns percursos que construíram conceitos e práticas de participação social no Brasil. Pode-se dizer, de início, no entanto, que a participação democrática nas decisões e ações que definem os destinos da sociedade brasileira tem sido duramente conquistada por esta mesma sociedade, de um Estado tradicionalmente privatista, que mantém relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados.

Neste sentido, participar não é mera presença ou formalismo. Também é uma construção e uma conquista. Como explica Sampaio<sup>7</sup>, participar é: formar, ter, expressar e ter peso uma opinião. E acrescentamos: e defendê-la. Isso significa também não reproduzir - no interior dessas organizações - as práticas clientelistas e populistas. Peruzzo (1998, p.75) alerta:

“[...] a dominação não é simplesmente imposta. Às vezes também há cumplicidade, omissão e até um jeito de ‘gostar’ de ter um chefe. Isso vai fazendo parte de nossa cultura. Somos vítimas e culpados? Talvez sim”.

Peruzzo (1998) trabalha, ainda, com a concepção de Bordenave de graus de participação, na relação entre membros e dirigentes: informação; consulta facultativa; consulta obrigatória; elaboração/recomendação; co-gestão e delegação; e autogestão. E propõe as seguintes qualificações para a participação: passiva (já mencionada); controlada (trabalhada no item a seguir); e participação-poder, expressas na co-gestão e autogestão.

Enfim, Peruzzo (2002)<sup>8</sup>, em síntese, assim ressalta os aspectos em relação à cidadania que devem ser observados:

---

<sup>7</sup> Em palestra realizada no seminário “Os sentidos da democracia e da participação”, organizado por: Fórum Nacional de Participação Popular, PÓLIS, IBASE, FASE, INESC, CENTRAC, ETAPAS, Projeto MAPAS - IBASE, ABONG, Inter-Redes e Fórum Estadual de Participação Popular. Ocorrido de 1 a 3 de julho de 2004, São Paulo: SP

<sup>8</sup> Disponível em < <http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-3.htm>>. Acesso em 28 out.2006

Primeiro: o cidadão tem direitos e deveres. A participação política, a responsabilidade pelo conjunto da coletividade, o cumprimento das normas de interesse público são deveres, por exemplo. Segundo: a cidadania é histórica. Varia no tempo e no espaço, varia conforme o período histórico e o contexto vivido. Portanto, cabe sempre perguntar quem pode exercer plenamente a cidadania. Terceiro: a cidadania é sempre uma conquista do povo. A ampliação dos direitos de cidadania depende da “capacidade política” dos cidadãos, da qualidade participativa desenvolvida. Quarto: as formas de participação decorrem do tipo de sociedade política em que se vive. Quinto: a cidadania não se encerra nas suas dimensões da liberdade individual e participação política, mas inclui os direitos sociais e coletivos (PERUZZO, 2002). [grifo meu]

A participação que deveria ser pretendida nas políticas públicas seria a participação-poder, mas, com certeza, a prática mais recorrente é da participação controlada (PERUZZO, 1998). Ela pode ter duas origens: a conquista pela pressão popular ou a concessão do governo. “Tal modalidade é ‘controlada’ por se dar com base em determinadas restrições - ou seja, é limitada - e ainda pode ser manipulada” (idem, p. 79). É limitada porque “é favorecida e possível somente nos aspectos ou até o ponto que as instâncias detentoras do poder permitirem. Na prática, isso significa sua concretização em fragmentos secundários ou parciais da tomada de decisões”.

O fato de ser limitada não implica que este espaço não deva ser conquistado ou ocupado: “Todavia, há que se ter cuidado para não se cair nas raias do clientelismo nem se admitir uma pseudoparticipação, manipulada” (PERUZZO, 1998, p.80). Manipular significa “a tentativa de, via de regra, adequar suas demandas aos interesses de quem detém o poder”. Geralmente, quando o objetivo da manipulação não é atendido, a participação é interrompida, confirmando-se uma farsa.

Com o fim da ditadura, os movimentos sociais na década de 80 fomentaram a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Peruzzo (1998, p.76-77), identifica três tipos de participação em relação aos programas públicos: nos resultados, nas decisões e na execução. A primeira refere-se a “distribuição de riqueza acumulada socialmente”. A segunda significa exercitar o poder em conjunto, a co-responsabilidade. A terceira, na execução, que tem se tornado recorrente nos últimos anos no Brasil.

Porém o que tem ocorrido nesse último tipo de participação é que tem se estabelecido relações controladas, utilizando-se a negociação, a consulta e a

colaboração. As ações são realizadas respeitando-se até certo ponto os interesses da comunidade, como, por exemplo, permitindo que esta discuta, sugira e colabore. Na realidade [...] Aqui o poder caracteriza-se como paternalista, descentralizado até certo ponto, delegando-se parcelas dele, primordialmente em seus aspectos secundários. Mas mantém-se a dependência, visando assegurar os mecanismos de controle do poder (PERUZZO, 1998).

### **3. 2 - O Lócus: Caracterização da Realidade Sócio-Político-Econômica do Município de Belém**

O Município de Belém localiza-se ao norte do Estado do Pará, com a extensão territorial de 6.875,50 km<sup>2</sup>, constituída por uma Região Metropolitana formada por 8 distritos administrativos: Distrito Administrativo de Mosqueiro (DAMOS), Distrito Administrativo de Outeiro (DAOUT), Distrito Administrativo de Icoaraci (DAICO), Distrito Administrativo do Benguí (DABEN), Distrito Administrativo do Entroncamento (DAENT), Distrito Administrativo da Sacramenta (DASAC), Distrito Administrativo de Belém (DABEL) e Distrito Administrativo do Guamá (DAGUA), com uma população total de 1.361.672 habitantes. Do total de habitantes, 32% estão na faixa etária dos 0 aos 14 anos. É uma cidade situada à margem da Baía do Guajará e de rios, além de atravessada por igarapés. O clima é quente e úmido, com a temperatura média de 30° (BELÉM, 2004).

O Governo do Estado do Pará estava sob a administração do Governador Almir Gabriel, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em seu primeiro mandato (1995-1998) e a cidade de Belém começava a ser administrada pelo Prefeito Edmilson Rodrigues, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) (1997), em dois mandatos seqüenciais.

Belém é um município pouco industrializado, com reduzida oferta de emprego, predominando a prestação de serviços e o comércio de mercadorias como atividades produtivas de maior relevância (ANUÁRIO, 2000). O índice de desenvolvimento humano do Município de Belém, em 2000, foi de 0,806 (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2003).

Os sistemas educacionais (municipal e estadual) não estavam conseguindo atender a demanda, encontrando-se, em Belém, um elevado índice de analfabetos,

o correspondente a 75.419, na faixa etária de 5 a 60 anos ou mais. Acrescenta-se a este dado de exclusão educacional, que de uma população de 365.754 na faixa etária de até 14 anos foi indicado uma freqüência escolar de apenas 69,6% (CENSO IBGE, 2000 *apud* BELÉM.CME, 2003). Isto significa que 30,4% dessa população, o equivalente a 111.238 crianças e adolescentes estavam fora do sistema escolar no Município de Belém.

Na rede municipal, a educação infantil apresentou, em 2001, uma evasão de 13,12%, o ensino fundamental 7,24% e a educação de jovens e adultos 38,4%. O índice de repetência/retenção é de 8,9% no ensino fundamental e 14,72% na educação de jovens e adultos (BELÉM.CME,2003, p.16 ). Existia, portanto, um quadro de exclusão escolar, destacando-se, sobretudo, o fracasso escolar na educação de jovens e adultos.

### **3.3 - Rede Municipal de Ensino de Belém: Plano de Ação**

A Rede Municipal de Ensino na época, em fase de elaboração de seu Plano de Educação, utilizava como estratégia metodológica a realização de eventos envolvendo representações sociais locais. Entretanto, possuía alguns documentos preliminares que expressam os resultados destes encontros e que definem os princípios norteadores do Projeto denominado «Escola Cabana», implementado desde 1997.

A política educacional do Município de Belém encontrava-se pautada em valores expressivos de sua cultura, que busca a construção de novos homens e mulheres em direção à efetivação da democracia econômica, social, cultural entre os cidadãos (BELÉM, 2003, p. 22).

O projeto da Escola Cabana, conforme já mencionamos em momento anterior, traz em seu bojo o desenvolvimento de um trabalho coletivo de democratização do ensino, via movimento de reorientação curricular, expressando uma concepção política de educação, sintonizada com o projeto de emancipação das classes populares. “Os princípios dialético-materialistas, as teorias do desenvolvimento infantil e humano na perspectiva sócio-construtivista defendidos por Piaget, Vygostsky e Wallon e a educação popular freireana” constituem a base

teórica da proposta de organização do ensino em ciclos da Escola Cabana (BELÉM, 2003, p. 36).

A partir de 2003, as ações educativas da Escola Cabana passaram a ser organizadas por meio de eixos temáticos: (1) Acesso e permanência com sucesso na educação; (2) Qualidade social da educação; (3) Gestão Democrática na educação; (4) Educação para a inclusão social; (5) Formação e Valorização do profissional da educação e (6) Financiamento da educação (BELÉM.CME, 2003).

Com essa nova organização, as propostas direcionadas ao alunado que requer atendimento educacional especializado foram incluídas em todos os eixos, caracterizando uma visão de educação para a diversidade sem delimitar os espaços de debate e de ação dessa modalidade de educação escolar.

### **3.3.1- Caracterização Administrativa da Rede**

De acordo com o que já evidenciamos no capítulo anterior, o projeto denominado Escola Cabana, se configurou a partir dos desejos, do desafio, de uma aposta frente ao que estava estabelecido na sociedade paraense. Um levante dos oprimidos contra seus opressores. Um projeto que traz em seu bojo uma possibilidade histórica, visto que é um projeto político de sociedade, educação e cultura, mas sabe-se que não é um projeto acabado e que tampouco tem condições de resolver todos os problemas, mas que procura apontar caminhos, percursos a serem constantemente construídos e reconstruídos, haja vista que a história que vivenciamos ontem, nos ajuda a delinear o que fazer amanhã, pois como sabemos

O pensamento dialético exige que pensemos o presente como contendo algo que ainda não é, mas que pode vir a ser, permite-nos a recuperar não só o que foi, mas o que poderia ter sido e que dá sentido ao que ainda pode ser. A realidade como sendo carregada de possíveis (OLIVEIRA, 2000, p. 19)

Em 1996, em Belém do Pará, há um rompimento com o círculo vicioso do poder com a eleição para Prefeito da cidade, de um sindicalista e professor, o Senhor Edmilson Brito Rodrigues, da coligação Frente Belém Popular (PT/PC do B/PPS/PSTU/PCB). Foi a primeira vez que um partido de “esquerda” venceu uma eleição nesse município.

Evidentemente que isto não ocorreu por acaso, mas foi resultado das longas lutas políticas ocorridas em décadas anteriores (1980-90), dos Centros Comunitários, Associação de Moradores, Sindicatos das mais diversas categorias, em especial dos professores e, movimentos sociais que reivindicavam por melhores condições de vida (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996).

Diante desse quadro, a vitória de um partido de esquerda, significou esperança renovada, para quem andava descrente de tudo e não via mais possibilidades de melhoria de suas condições de vida.

Em seu Programa de Governo, a Frente Belém Popular estabeleceu a necessidade de dar um outro rumo à cidade e seus habitantes, invertendo prioridades. Assim, instituiu como fundamento do governo a democratização da gestão como valor central e estratégico, que promovesse a participação direta da sociedade na definição das políticas públicas de modo a abalar os alicerces da cultura política local (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996).

Nessa direção, foram traçadas as primeiras ações que o governo iria realizar no campo das políticas sociais, desenvolvimento econômico, espaço urbano e gestão pública. É válido enfatizar que ao longo do governo, essas ações foram sofrendo ajustes, acréscimos, detalhamentos, que as tornaram mais palpáveis, concretas e realizáveis administrativamente, no confronto e no debate com o desejo e as reivindicações da população (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996).

No campo da educação isso se traduziu numa nova lógica educativa de “Dar um futuro às Crianças e Adolescentes” tendo a participação como elemento chave no estabelecimento do diálogo entre os diversos setores (pais, alunos, educadores, sociedade civil), com o objetivo de construir, de maneira coletiva, um projeto de educação que desse novo sentido à escola pública. A Política Educacional da prefeitura voltou-se então, para os interesses emancipatórios e dignificantes da população, relacionando a educação com um projeto de desenvolvimento, de sociedade que almejava uma política cultural consistente, construtora de cidadania. Assim foi proposto

[...] a universalização da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, a democratização do sistema de ensino, a qualidade social da educação e a valorização dos profissionais da educação asseguradas pela democratização do acesso e permanência, com sucesso (FRENTE BELÉM POPULAR, 1996, p. 14-15)

Portanto, o que se desenhava seria fruto de uma tarefa árdua, intensa, diversa e complexa, visto que o que se pleiteava era mexer com todo o funcionamento de uma estrutura de uma administração anterior, e que sem dúvida alguma geraria muita polêmica. Mesmo porque toda mudança exige um reordenamento político jurídico que dê sustentação à mesma.

Assim, foi se redesenhando uma nova equipe técnica e redirecionando ações para o que se propunha construir. Desencadeou-se um processo de formação interna dos técnicos (principalmente dos mais novos) com a realização de seminários, estudos internos das equipes e entre elas, discussões sobre as propostas de governo, currículo, epistemologia, avaliação, ciclos, política educacional entre outras (que também foram ampliadas para as escolas), com ajuda de assessorias internas e externas como: Carlos Luckesi, L. Arelaro. M. Arroyo, C. Geraldi, Alicia Fernandez e, também ainda acanhada formação dos educadores da RME, no estilo oficinas (BELÉM, 1999).

Portanto, o que estava em curso era um amplo processo de avaliação e reajustamento da Política Educacional do Município de Belém. Política esta em gestação, no confronto de idéias, concepções e práticas, tendo como base, a Jornada Pedagógica, o Programa de Governo, as experiências de governos populares em vários Estados, as idéias de Paulo Freire e um desejo imenso de mudança. Por seus princípios, ela não poderia ser fruto da cabeça de alguns, nem pensada em gabinetes, mas resultado de um movimento atravessado por debates, propostas, conflitos e contradições, como toda política educacional é, apesar de se ocultar isso (BELÉM, 1997).

Por fim, o que efetivamente, se pretendia era realmente fazer entender a escola como um campo de luta, um campo de disputa pela hegemonia sócio-cultural, enquanto a pedagogia uma forma de política cultural. Sendo necessário para isso, evidenciar a capacidade inovadora e criadora dos que fazem a escola; ecoar a voz dos silenciados; resgatar os universos culturais das crianças, jovens e adultos; abrir

a escola a seus múltiplos saberes, fazendo-a, assim, uma referência de sua comunidade (GIROUX; SIMON, 2001). O Projeto Educacional Escola Cabana pretendia desenvolver uma visão de educação e de escola pautada nestes novos referenciais, apontando como diretrizes básicas a qualidade social da educação, o acesso e permanência com sucesso, a democratização da gestão (BELÉM, 1997, p. 33-36).

### **3.3.1.1 - Atendimento Educacional**

Com fins de implementar concretamente os referenciais da Escola cabana, ou seja, a nova organização do espaço escolar, primeiramente repensou-se a questão do conhecimento, assumiu-se a “interdisciplinaridade como perspectiva mobilizadora do projeto”, visto que havia a necessidade de superar a fragmentação e o individualismo dos conhecimentos disciplinares, pela inter-relação e articulação das áreas dos saberes. Assim o currículo seria pensado como algo em permanente construção e não como algo dado e acabado, o que se propunha, mesmo sem ainda uma consistente reflexão, era um trabalho com temáticas geradoras como forma de superar o “rol tradicional da listagem de conteúdos/habilidades/conceitos a serem trabalhados linearmente” (BELÉM, 1997, p. 14).

O primeiro desafio estava posto, outros surgiriam, visto que para se alcançar uma meta, medidas necessitam ser tomadas e, principalmente, quando se resolve mudar a estrutura e organização de um sistema vários desafios surgirão que precisam ser observados, analisados para que se construam novas condições para superá-los e assim se atingir o que se propõe no primeiro momento e nos momentos posteriores, nesse caso o alcance dos objetivos do projeto Escola Cabana da rede municipal de ensino de Belém.

Percebeu-se então, que um outro desafio, senão o principal, seria a instauração do trabalho coletivo, que deveria traduzir-se no desejo de mudança e na busca coletiva por ela. Propuseram-se então, as horas de trabalho pedagógico efetivado nas próprias escolas. As Horas pedagógicas (HP's), na realidade é uma conquista histórica dos educadores, que já se contemplava na Lei 5.692/71, mas que não se efetivava, para que existisse nas escolas um espaço em que pudessem

se encontrar, discutir seus problemas e planejarem suas aulas. Essas horas de trabalho pedagógico deveriam propiciar o encontro do coletivo dos educadores da escola. Constitui-se no “tempo do planejar, avaliar, estudar, pesquisar, reinventar o conhecimento cotidiano” (ibid., 1997, p. 15).

O que o documento propunha evidentemente, era o estabelecimento de um movimento de Reorientação Curricular, um conjunto de ações político pedagógicas e administrativas, que iriam mexer com os aspectos acima mencionados, bem como o redimensionamento dos turnos de funcionamento das escolas, modificava-se em parte o “esqueleto” do sistema escolar (BELÉM, 1997). Apresentava-se à Rede Municipal de Ensino o novo desenho curricular, que reorganizava a ação educativa no âmbito das escolas. Uma reorganização, na realidade, que permitiria, segundo os autores do projeto, um maior diálogo com a RME. Mesmo não aprofundando as discussões sobre a reorganização da ação educativa no âmbito das escolas faz-se necessário evidenciar que

O projeto político pedagógico da escola deve apresentar todas as atividades desenvolvidas no espaço educativo como um todo: o planejamento, a matrícula, o calendário escolar, as reuniões dos professores e dos pais, o conselho de ciclo e/ou totalidades, as horas pedagógicas, as festas comemorativas, as reuniões do conselho escolar, as interfaces com outras instâncias de gestão da cidade, as atividades esportivas e culturais, o desenvolvimento dos programas curriculares, entre outros (BELÉM, 2003, p. 11).

Todos esses aspectos têm o objetivo de evidenciar o desejo de efetivação de uma Política Pública que considerasse realmente os sujeitos sociais, uma vontade política de superação das distorções de medidas unilaterais, um amadurecimento das discussões anteriormente estabelecidas no interior dos grupos e equipes que compunham a comunidade escolar: professores, alunos, pais dos alunos, funcionários etc.

Sendo que, e concordando com Cortella (2000, p. 98-99) são os educadores em diálogo entre si e com os “gestores” (outros educadores) que vão construindo, reconstruindo e reformando-se mutuamente em diálogo, em direção a uma nova Política Educacional que procure resgatar a educação e a escola enquanto construção cultural; portanto, nem absoluta nem eterna, mas histórica, resultante do

esforço de um grupo determinado de homens e mulheres para construir referências que orientem o sentido da ação humana e o sentido da existência.

A rede municipal de ensino de Belém atende a educação infantil, o ensino fundamental e médio e as modalidades de educação de jovens e adultos e de educação especial. Em 2003, contava com 59 escolas do ensino fundamental, incluindo 32 anexos, 01 do ensino médio (Escola Bosque), 34 Unidades de Educação Infantil e mais de 226 turmas de alfabetização de adultos do MOVA - Belém (BELÉM, 2003).

No período de 1990 a 1995, a Escola Bosque de Educação Ambiental, a única escola municipal de ensino médio, não apresentou matrícula. Em 1996, reiniciou a matrícula, atendendo 314 alunos (BELÉM, 2003). A matrícula inicial no Município de Belém, na Educação de Jovens e Adultos foi de 13.801 alunos (BRASIL.INEP, 2000). A formação continuada era uma das diretrizes contida no documento «Construindo o Plano Municipal de Educação» (BELÉM, 2003), o qual apresentava a proposta de melhoria e qualificação dos profissionais por meio de: vincular a formação continuada à formação acadêmica, com orçamento e convênios, visando garantir a graduação e pós-graduação dos profissionais da educação; implementar a organização de uma categoria única de trabalhadores da educação, discutindo nessa perspectiva, a formação inicial, a continuada e a de carreira; garantir horários para estudo e planejamento dentro da carga horária remunerada do/a professor/a; garantir orçamento destinado ao apoio de publicação, divulgação e socialização de trabalhos e experiências das escolas e de educadores/as.

A formação continuada dos educadores está regulamentada na Resolução Nº 17/99 do Conselho Municipal de Educação. E realizada por meio de encontros coletivos nas Horas Pedagógicas, no próprio espaço educativo e nos encontros coletivos gerais ou distritais, tendo como eixos norteadores: gestão democrática, ritmos e tempos de aprendizagem, construção social do conhecimento e avaliação emancipatória (BELÉM, 2003).

Essa formação está ligada, também, ao acompanhamento e assessoramento do/a professor/a na sala de aula, por meio de pesquisa etnográfica e da observação das práticas pedagógicas cotidianas dos/as educadores/as. As situações problemas diagnosticadas nas práticas dos docentes orientam o conteúdo e a metodologia das atividades realizadas no processo de formação. As Horas Pedagógicas são

vivenciadas como uma política pedagógica, apresentadas de forma diferenciada entre o professor pedagógico de tempo integral, com liberação para estudo dentro de sua jornada de trabalho, e o professor licenciado, horista, que é liberado 5 horas semanais para estudo. Cada escola deve ter seu Plano de Ação das Horas Pedagógicas.

### **3.3.1.2 - Caracterização Pedagógica da Educação de Jovens e Adultos**

Essa modalidade de educação é destacada, na Resolução Nº. 17/1999 do Conselho Municipal de Educação, em relação a sua proposta curricular, que tem como princípio norteador a «Totalidade de Conhecimento», ou seja, que «toda ação educativa escolar deve pautar-se na busca do conhecimento, enquanto uma TOTALIDADE (BELÉM, PPP - Escola Cabana, 2003, p. 80).

A proposta curricular organiza o ensino fundamental de jovens e adultos em 4 anos abrangendo 4 Totalidades do conhecimento, desencadeada em processo gradativo:

- I Totalidade: corresponde ao 1º e 2º ano do ensino fundamental.
- II Totalidade: corresponde ao 3º e 4º ano do ensino fundamental.
- III Totalidade: corresponde ao 5º e 6º ano do ensino fundamental.
- IV Totalidade: corresponde ao 7º e 8º ano do ensino fundamental (BELÉM, PPP – Escola Cabana, 2003, p. 82).

Cada ano letivo corresponde a uma Totalidade, com a carga horária de 800 horas, cumprida em 200 dias, organizada em 40 horas semanais de efetivo trabalho escolar. O Tema Gerador é considerado o princípio metodológico e a proposta curricular é constituída pelos seguintes conhecimentos: linguagem; histórico, geográfico, social e político; cálculo e raciocínio lógico-matemático; físico-natural e arte. A organização em TOTALIDADE permite a continuidade do processo de ensino. Os conhecimentos que os alunos e alunas trazem de suas experiências se incorporam ao conhecimento sistematizado, provocando com essa conexão que a educação promova a criação da consciência crítica e ao mesmo tempo a incorporação do saber sistematizado das diversas áreas do conhecimento (BELÉM, 2003).

A Educação de Jovens e Adultos assume, no seu conjunto, um caráter interdisciplinar e contextualizado, rompe-se com as práticas fragmentadas entre a escola e a comunidade, bem como entre os diversos segmentos que constituem a escola, os saberes do senso comum são tão considerados quanto os saberes sistematizados.

A avaliação na Educação de Jovens e Adultos é processual e diagnóstica, considerando-se a progressão continuada dos alunos conforme o seu ritmo de aprendizagem. Para efeito de progressão do aluno adota-se a frequência mínima de 75% (BELÉM, PPP – Escola Cabana, 2003).

### **3.4- A Alfabetização de Jovens e Adultos no Pará**

De fato as iniciativas na área de alfabetização de adultos, no Estado do Pará, ganharam força a partir de 1997, com a criação do projeto de alfabetização de jovens e adultos, “Professor Paulo Freire” – PROALFA. Um projeto implantado com o intuito de fazer chegar a educação para trabalhadores analfabetos, jovens e adultos, que por motivos alheios e/ou sociais de suas condições concretas de existência, foram excluídos do sistema formal de ensino.

O PROALFA foi implantado com o objetivo de atender os servidores não alfabetizados da Prefeitura Municipal de Belém (conforme pesquisa realizada em 1997 pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD), os quais representavam 4% do total de funcionários, além das demandas apresentadas pelas entidades populares interessadas em combater o analfabetismo em Belém. Ressaltamos também que o PROALFA foi uma Ação Pedagógica que objetivava, de forma ampla, contribuir com a participação crítica e consciente dos trabalhadores, fazendo com que estes tivessem uma visão macrocópica a respeito dos diversos fenômenos que os cercavam, para que pudessem seguir rumo a construção de uma sociedade justa e democrática. O PROALFA apresentava como objetivos:

- Trabalhar na perspectiva formação de educadores populares, proporcionando-lhes a formação inicial e assegurando-lhes a formação permanente;
- Estabelecer diálogo com outros Projetos de Formação de Jovens e Adultos que trabalhem na perspectiva libertadora, para que ampliemos as trocas de experiências;

- Fazer cumprir o artigo, 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1998 que prevê a erradicação do analfabetismo e a universalização do Ensino Fundamental como dever do poder público, através de um projeto maciço de alfabetização;
- Estabelecer parcerias com diversos setores organizados da sociedade civil, tais como: estatais, entidades públicas, empresas, associações, dentre outras, para que se pudesse implementar o Projeto e captar recursos financeiros (BELÉM, 1999, p. 57).

O PROALFA aparece com a perspectiva, não só de dar acesso ao educando, ao saber sistematizado de ensino, mas também que esse sujeito buscasse na construção de novos conhecimentos, desvelar as ideologias e fomentar a construção de novas hegemonias. No que se refere à concepção pedagógica do PROALFA, ela buscava fazer um trabalho vivenciando, um currículo que não esquecesse a força das organizações e dos saberes populares, desse modo ela possibilitaria ao educando um ambiente educativo e acolhedor, pois se faz necessário que se tenha certa condição para que se tenha um bom aprendizado.

A SEMEC ampliou a atuação do PROALFA para o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire – MOVA, Criado pelo governo petista de Edmilson Rodrigues, esse movimento procurou atuar focado, no resgate da cidadania daqueles homens e mulheres que, vindos da zona rural ou de outros Estados, como o Maranhão, viviam na periferia da Grande Belém, em precárias condições de vida.

Com o MOVA, nasceram a possibilidade de expressão do pensamento e a reivindicação dos direitos de cidadãos. Os educandos passaram a ter vez e adquiriram o direito de voz para expressar suas angústias, seus sonhos e esperanças de sentirem-se donos da própria história, ao poder ler, escrever e falar suas vidas. (GOMES, 2004, p. 7).

O trecho acima inquieta e faz pensar o quanto o silêncio, a auto-repreensão, a repreensão ao outro e o autoritarismo doméstico, vedam as possibilidades de diálogo, com quem não vê a hora de expressar suas idéias, de também ser ouvido, de ser respeitado. Segundo Freire (1987), “escutar o outro significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro”. Ouvir é uma arte, saber ouvir é uma das grandes virtudes do ser humano. É a partir dessa inquietude que o MOVA aconteceu na cidade de Belém.

A proposta do movimento era a de buscar a libertação do ser humano, por meio de uma educação popular, baseada na concepção dialética de educação. A metodologia era toda fundamentada na Pedagogia Freireana. Os Educadores, normalmente, moravam na mesma comunidade em que viviam os Alfabetizandos. Os encontros de alfabetização aconteciam em espaços cedidos por moradores da comunidade ou em centros comunitários. Os Alfabetizadores passavam por um processo de capacitação coordenado pela Secretaria Municipal de Educação e pela Universidade Federal do Pará.

Após a saída do Prefeito Edmilson Rodrigues, em 2004, o MOVA perdeu força. Seus líderes continuam tentando manter o movimento vivo no seio da comunidade, mas vale acrescentar que as dificuldades têm sido muitas, não dá para prever se o movimento terá fôlego para continuar.

## **CAPÍTULO IV**

### **INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO DO POVO: DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO AO MOVA BELÉM**

Neste capítulo, mostramos como se estruturaram as instâncias de participação em nível macro como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade e em nível micro as instâncias participativas do PROALFA e do MOVA como os Simpósios, Conferências e Fóruns de Educação de Jovens e Adultos nas duas gestões do Governo do Povo.

#### **4.1- Os canais de participação no Governo do Povo – nível macro**

No final da década de 80, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, a luta pela redemocratização se instaurou no Brasil de tal forma que acabou também por se estender a um setor que era muito difícil a sua acessibilidade, que é o setor de planejamento. Nesse setor as decisões ficavam nas mãos de um pequeno grupo de técnicos e executivos que faziam parte da burocracia estatal, que desenvolviam um planejamento baseado no modelo tradicional-tecnocrático que Matus (1997) define como referência ao tipo de planejamento que se caracteriza por um único ator que planeja, de forma autoritária, geralmente o Estado, tentando controlar um sistema que compreende agentes com condutas previsíveis.

Mas a idéia de que somente o Estado possuía capacidade para gerir e planejar a cidade estava a se desfazer a partir do momento em que a ação política passou a ser entendida não apenas como um conjunto de técnicas para a realização de um objetivo prévio, mas como um conjunto de ações que fazem parte e interferem no dia a dia de todo o cidadão, considerando-se também que não existe especialistas em assuntos políticos (CASTORIADIS apud BENEVIDES, 2001, p. 26).

Convém destacar que

Com a crise do Estado, o desprestígio e a burocratização do sistema partidário, o agravamento dos conflitos sociais e a crescente conscientização de vários segmentos sociais, desenvolvem-se novas alternativas de participação, novas áreas de relações sociais (homem/mulher, etnias), incorporando-se temas até aí fora da problemática política tradicional. Exercita-se assim uma outra lógica – a da solidariedade e busca de um consenso normativo em relação a questões básicas, tais

como meio ambiente, exclusão social, cooperação internacional, possibilitando-se o surgimento de novos tipos de participação, mais ampla [...] (TEIXEIRA, 2002, p.28).

O cenário muda entra em cena grupos e organizações na luta pelo direito à cidade: ONG's, movimentos populares, sindicatos, entre outros segmentos que quase não tinham nem vez e nem voz no cenário político. Os Municípios passam então a elaborar suas leis, respaldados pela Constituição Federal, e, dessa feita, a permitir ou reivindicar a participação da sociedade no planejamento e gestão das cidades. Substitui-se então o planejamento tradicional-tecnocrático, por dois tipos de planejamento no Brasil: Planos Estratégicos de Desenvolvimento, que tem como modelo o plano de Barcelona que ganhou visão internacional, pelas reformas econômicas que eram empreendidas no País sob o aspecto mais econômico que social, fazendo assim com que as cidades se tornassem mais competitivas e conseqüentemente mais atraentes para os investidores, uma vez que os seus conjuntos de infra-estrutura iriam favorecer a essa questão e como conseqüência promoveriam a paz social (OSMONT, 2002).

Uma outra vertente é representada pela criação de mecanismos de participação, como a do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade que também já ganhava destaque no país e que tinha como virtude levar o orçamento municipal ao conhecimento da população, para que se garantisse uma distribuição mais justa dos recursos para as cidades. Um modelo de planejamento democrático ou participativo.

Tanto o primeiro quanto o segundo modelo, serviram de inspiração para algumas cidades brasileiras reformularem suas formas de planejar, implicando na articulação de vários sujeitos, bem como de seus interesses e suas expectativas no sentido de superar os desequilíbrios das distribuições dos serviços públicos a que estão submetidas às cidades. Nessa direção, o processo democrático passa a ser um componente fundamental dos novos modelos de planejamento nas cidades.

Partindo dessa concepção e com fins de entender como se deu à implantação desses modelos no município de Belém, uma vez que se observa que o modelo de planejamento em nossa cidade não difere desses que mencionamos anteriormente, vamos focalizar nossa atenção ao Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade

de Belém-Pará, que se apresenta como um novo espaço de planejamento municipal compartilhado, no qual a sociedade passou a discutir elaborar e decidir em conjunto com a prefeitura Municipal, as diretrizes de desenvolvimento para a cidade.

É válido lembrar que a Prefeitura Municipal de Belém estava sob a gestão do Partido dos Trabalhadores e, como uma administração petista, ganhou notoriedade pelas experiências de gestão e planejamentos participativos no Brasil e as principais experiências que deram condições para tal foram o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade.

Após a crise da ditadura e o processo da redemocratização do país, o Partido dos Trabalhadores passou a ser projetado como alternativa de governo nas cidades brasileiras, tendo como principal líder Luiz Inácio Lula da Silva. A partir desse momento, o PT deu vazão aos seus ideais frutos de sua atuação nos campo movimentalista, integrado por sindicatos, movimentos sociais, ONG's, pastorais de igreja e setores da esquerda política participativa e controle social (SANCHEZ, 2002).

Na gestão do Governo do Povo a participação popular foi o caminho pensado para as decisões na implantação de obras e projetos na cidade de Belém, juntamente com os Movimentos Sociais organizados a prefeitura oportunizou momentos de participação, discussão e tomadas de decisões para o que seria melhor para a comunidade. A partir desta organização social foram demandadas ações que pudessem congregiar os diversos setores da sociedade para definir juntamente com a prefeitura as obras, num primeiro momento, e num segundo momento os projetos educacionais e sociais para a cidade de Belém e seus cidadãos.

Embora se tenha tido um salto considerável na implantação de novas formas de planejamento que vem sendo implantado no Brasil nos meados da década de 80. Ainda, atualmente, encontramos grande dificuldade em encontrar publicações que abordem essas novas experiências.

No caso de Belém, estudar a Gestão Democrática Popular do Partido dos Trabalhadores, que tinha à frente o prefeito Edmilson Rodrigues. Foi uma pesquisa que se tornou uma tarefa árdua, principalmente após a perda da eleição. O candidato vitorioso, o então Prefeito Duciomar Costa, juntamente com sua equipe,

ao assumir as coordenações dos mais diversos setores da PMB em 2005, sempre afirmavam que pouco tinham a informar, pelo fato de nunca encontrarem os documentos que deveriam ter sido deixados pela gestão anterior. Informavam que seus antecessores teriam “levado tudo” e “não tinham deixado nada”.

A dificuldade era tamanha, que até mesmo encontrar informações através da Internet sobre tal gestão tornou-se praticamente impossível. É como se a história tivesse sido apagada.

Enfim, foram sucessivos fatores que emperram processos, que dificultam resultados e que não nos permitem até mesmo dar uma informação mais consistente.

#### **4.1.1- O Orçamento Participativo**

No ano de 1997, por conta da vitória do Partido dos Trabalhadores no Município de Belém, a cidade passou a experimentar um novo tipo de gestão e de planejamento participativos, que pode ser dito que foi o primeiro na sua história. Entre os mecanismos de participações populares, inspirados no projeto da cidade de Porto Alegre, foi implantado o Orçamento Participativo que tinha como objetivo a escolha e viabilidade de obras públicas para determinada comunidade ou bairro do município de Belém.

Na realidade, o Orçamento Participativo, foi a primeira medida do poder Municipal de Belém, para abrir um espaço de participação direta da população na gestão e planejamento da administração pública. A pretensão era de fazer com que a administração pública municipal através do Orçamento Participativo criasse condições para que a população participasse do controle dos gastos públicos, escolhendo as prioridades de investimentos, além da fiscalização das demandas que eram apresentadas e aprovadas (MARTINS, 2000).

Em seguida, mostramos um quadro com os principais aspectos do orçamento participativo, relacionando atribuições, objetivos e resultados esperados, entre outros, envolvidos em cada uma das experiências.

**QUADRO 02**  
**MATRIZ DEMONSTRATIVA DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Instrumento	Atribuições	Estágio	Composição	Objetivos	Produto	Resultados esperados	Participantes
OP	Incorporar e agregar demandas sociais encaminhando-as para serem incorporadas no Orçamento Municipal; Proporcionar condições para a viabilização da participação popular no Governo Municipal	Efetivado em 1997, passou a ser parte constitutiva do Congresso da Cidade a partir de 2001	42 conselheiros; 1400 delegados distribuídos em 8 assembleias populares regionais e 5 plenárias temáticas	Estimular a cidadania ativa de acordo com a qual o cidadão participa e decide sobre as prioridades de investimento da cidade junto com o poder Municipal	Definição do orçamento anual da PMB (Plano Anual de Investimento)	Fortalecimento da cidadania; Controle popular sobre os gastos públicos; transformação da cultura política local;	Setores populares; Entidades de classe; Movimentos comunitários; Movimentos culturais e outros segmentos a serem incorporados

**FONTE:** SEGE/PMB – 2003

Como podemos visualizar no quadro 02 o Orçamento Participativo foi instituído na primeira gestão do Governo Democrático Popular (1997-2004), que se inspirou no OP de Porto Alegre-RS. Foi criado um canal de comunicação entre a Prefeitura Municipal de Belém e a sociedade civil criando condições para que a população participasse efetivamente do processo de elaboração da Proposta Orçamentária, garantindo com isso, um maior controle sobre os gastos públicos municipais e a inclusão das demandas populares no orçamento municipal. O Processo do OP de Belém funcionou até 2001, a partir desse momento passou a fazer parte constitutiva do Congresso da Cidade (MARTINS, 2000).

O funcionamento do OP se dava da seguinte maneira: primeiramente acontecia a assembleia das 28 microrregiões, as quais apresentavam suas demandas e elegiam Conselheiros e delegados que iriam representá-los na assembleia final, uma proporção de 1 delegado para cada 10 pessoas presentes, um total de 42 Conselheiros e 1400 delegados, distribuídos em 8 assembleias populares regionais e cinco plenárias temáticas; num segundo momento, com fins de

alcançar seus objetivos, o OP promovia Assembléias Distritais, onde se davam às prestações de contas da prefeitura e as demandas consideradas prioritárias pela população, assim estimulavam a cidadania ativa a participarem e decidirem as prioridades de investimentos da cidade (ibid., 2000).

No terceiro momento, as demandas eram enviadas aos órgãos municipais responsáveis, para parecer técnico cujos resultados saiam nesse mesmo momento à população. No quarto momento, o das Assembléias Temáticas, a Prefeitura, apresentava sua prestação de contas e os conselheiros debatiam e aprovavam as demandas prioritárias das temáticas. E no último momento, se dava a Assembléia Final do Conselho do Orçamento Participativo (COP) que era um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receitas e despesas do Poder Público Municipal, onde se discutia e aprovava os recursos para o ano seguinte (ibid., 2000).

A pesar de inovadora, a experiência do OP em Belém mostrou limitações no avanço do processo participativo na cidade. Uma vez que grande parte dos participantes se limitava, ainda, a pensar os problemas da cidade de maneira pontual, desarticulada dos demais problemas urbanos, trabalhando apenas uma parte do orçamento, não conseguindo alcançar a cidade enquanto conjunto. “Estava plantada a desafiadora semente do processo que viria a se constituir no Congresso da Cidade” (RODRIGUES, NOVAES, ARAÚJO, 2002, p. 8), implementado a partir da segunda gestão Edmilson Rodrigues (2001-2004). Como veremos a seguir.

#### **4.1.2 - O Congresso da Cidade**

A partir da experiência que foi acumulada durante os quatro anos de Orçamento Participativo (OP) e da idéia de avançar na perspectiva de um planejamento urbano com uma maior participação, resultou a proposta de instituir o Congresso da Cidade como modelo mais avançado de participação, na segunda gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues (2001-2004). Por isso é válido ressaltar que o Congresso da Cidade não descartou o Orçamento Participativo, e sim o incorporou, dando um passo além dele (RODRIGUES, 2002).

Um outro destaque muito importante a se fazer é que essas mudanças no cenário da participação em Belém não foi apenas mérito somente da boa vontade

política do Poder Municipal. Mas também do acúmulo de lutas sociais travadas no cenário urbano da cidade (ibid., 2002).

De acordo com esse novo modelo de planejamento, o Congresso da Cidade passaria a ser o instrumento através do qual o Poder Municipal, juntamente com os cidadãos de Belém, elaborariam a agenda para o desenvolvimento da cidade (RODRIGUES, NOVAES, ARAÚJO, 2000).

Partindo desse pressuposto,

[...] o Congresso da cidade é mais um passo na consolidação de um Modelo de gestão, democrático, participativo e com controle social, onde os cidadãos de Belém dizem à cidade que querem viver e construir. Assim o CONGRESSO DA CIDADE significa um processo socialmente construído e articulado com a sociedade civil organizada e o cidadão em geral, que proporciona reflexões críticas e propositivas que materializam o espaço de Planejamento Participativo, garantindo as ações para as Políticas Públicas Municipais (BELÉM, 2002).

Nos mais diversos eventos que ocorriam na cidade de Belém na Gestão da Frente Belém Popular era evidente que esse mecanismo de participação se tornava um espaço público de co-gestão na administração e planejamento da cidade uma vez que a população juntamente com a Prefeitura Municipal decidia sobre projetos e Políticas Públicas urbanas de desenvolvimento para Belém.

Portanto, o que ocorria, efetivamente, nesse contexto era a distribuição das funções administrativas e de planejamento, através de níveis intermediários de governo e de planificação; adaptação da ação governamental às condições específica local; tratamento diversificado às diferentes regiões, de acordo com suas necessidades e potencialidades (FERRARI, 1979).

Uma questão que deve ser considerada no bojo da proposta do Congresso da Cidade foi que esse permitiu que se agregasse a ele outras propostas de participação que existiam na sociedade como o próprio Orçamento Participativo, os Conselhos Setoriais, os Fóruns, entre outros (RODRIGUES, 2002). Dessa maneira acabou por se transformar em referência para o estudo de formas inovadoras de planejamento urbano, garantindo até mesmo premiações internacionais (BELÉM, 2004).

Ao mesmo tempo trouxe para dentro das discussões das questões urbanas diversos segmentos da sociedade: entidades públicas e privadas, sindicatos etc. Além de atores como técnicos, empresários para que se propusessem diretrizes de melhoria para a cidade. Assim se viu a ampliação do Orçamento Participativo para Congresso da Cidade a partir da preocupação da Esfera Pública Municipal em não ficar arraigada ao Orçamento Participativo.

Era muito comum nas reuniões do Congresso da Cidade ouvirmos a seguinte frase “estamos aqui para planejarmos a Belém do século XXI”. Esse era o Slogan recorrente nas falas dos coordenadores desses eventos que, movidos pela influência do pensamento marxista, viam que só era possível mudar uma realidade, a partir da organização dos mais diversos setores da sociedade.

A chamada da sociedade civil para um novo espaço de participação traduziu-se também num desafio para o poder público municipal, na medida em que a proposta apresentava-se como um avanço na democratização do poder em Belém.

A fim de efetivar tal proposta vários recursos foram adotados desde a produção de cartilhas, folders, exposições de outdoors, entre outros que estabelecessem aos participantes a efetiva compreensão sobre a importância de discussões mais amplas, que fosse além do orçamento público para incorporar diretrizes e ações do Governo Municipal, que extrapolavam a dimensão até então localizada das intervenções como acontecia no Orçamento Participativo e ao mesmo tempo atrair atores que nem sempre se moviam por esses determinantes (empresários, sindicatos, ONG's, movimentos culturais etc.), para então poder combinar as deliberações no âmbito da rua, do bairro e do distrito com as políticas globais para a cidade.

De acordo com Rodrigues, Novaes e Araújo (2002):

Foram sendo adotados, assim, diversos recursos, tanto no interior do governo, quanto em grupos sociais não governamentais, como reuniões para identificar expectativas, fóruns promovidos ou apoiados pelo governo, como o orçamento participativo, conferências sobre as políticas públicas, colóquios sobre temas específicos, audiências públicas, condomínios participativos – associação entre governo e empresários que lutam pela valorização dos espaços onde concentram as suas atividades -, comitês ambientais formados por moradores de bairros ou ruas específicas e por funcionários dos órgãos municipais, que contribuem para a gestão ambiental da cidade, inclusive nos locais de trabalho (p.46).

Mudaria-se, assim, a correlação de forças na luta de classes, transformando a estrutura urbana, bem como o próprio poder do Estado. Concepção que é bastante evidenciada nos estudos de vários estudiosos como Kowarick (1997) que aborda a melhoria das questões urbanas a partir da produção e ocupação das cidades através dos movimentos sociais.

É bem verdade que esta concepção de planejamento socialmente construída, na prática, não está imune de acontecerem os conflitos, visto que podem ocorrer tentativas de manipulações e jogo de pressões de grupos econômicos e políticos. Ao contrário, a partir do momento em que se reconhece o cidadão como um planejador legítimo da sua cidade, é imprescindível que se reconheça também a cidade como o lugar das diversidades, onde residem os conflitos, mesmo porque os interesses são diferentes, divergentes e na maioria das vezes conflitantes visto que surgem as mais distintas formas de apropriação do espaço e as disputas por interesses de classes, conforme nos demonstra Souza (2002)

[...] intervenções de planejamento e mecanismos de gestão, sejam protagonizados pelo Estado ou por agentes da sociedade civil, precisam ser entendidos à luz de uma teia de relações em que a existência de conflitos de interesse e de ganhadores e perdedores, dominantes e dominados, é um ingrediente sempre presente. Como poderiam o planejamento e a gestão ser “neutro”, em se tratando de uma cidade marcada por desigualdades estruturais? (p.83).

Uma discussão mais profunda sobre a teia de relações existente no processo de planejamento em Belém extrapola os objetivos de nosso trabalho. O que nos interessa é um estudo sobre ‘A Política de Participação na Educação de Jovens e Adultos no Município de Belém no período de 1997 a 2004’, na Gestão da Frente Belém Popular que tinha como um de seus compromissos de campanha o combate ao analfabetismo na cidade. Para isso se comprometera em construir em Belém um Projeto Político Pedagógico comprometido com a participação popular, com a inclusão social que permitisse sonhar com uma sociedade mais justa e fraterna (BELÉM, 2004, p.83).

Desde a década de 80, muito se tem discutido a respeito de uma nova forma de planejar. Uma forma que efetivamente considerasse os anseios e necessidades

de todos: setores públicos, setores privados, e demais segmentos da sociedade, pois só com a participação de todos os segmentos da sociedade civil a mudança se efetivaria de forma harmoniosa e consistente. Uma vez que todos estariam voltados numa mesma direção. Contudo, de acordo com Farias (2004)

No que diz respeito às questões teóricas e conceituais concernentes ao campo do planejamento, a literatura é bastante reduzida. Neste sentido os trabalhos utilizados abordam o planejamento enquanto procedimento organizado que conduz a um certo resultado através de uma ação coerente, além de conceituar os tipos de planejamento existentes. (p.23)

Em Belém, talvez pelos fatores apontados acima, a literatura específica sobre o novo modelo de Planejamento se mostra ainda incipiente. Os trabalhos acadêmicos e científicos, que tratam da experiência do Congresso da Cidade são bem poucos e quase sempre, segundo Rodrigues (2000) se resumem aos relatos de Conselheiros, do Prefeito e da Secretaria de Planejamento, que são publicados pela própria Prefeitura.

Mas há estudos como o de Martins (2000), que faz, uma análise dos primeiros quatro anos do Governo da Frente Belém Popular, liderado por Edmilson Rodrigues (1997-2000) que, inclusive, citamos quando abordamos a respeito da criação do Orçamento Participativo. Observa-se que ao incluir o tema de participação na agenda, o Governo Municipal passou a assumir uma nova postura em relação aos cidadãos. Nesse sentido, a implantação do Orçamento Participativo passou a assumir um papel importante na nova relação do poder municipal com a sociedade civil. Com o OP o cidadão passou a participar diretamente das discussões, deliberando, acompanhando e fiscalizando a aplicação do dinheiro público.

As experiências de participação popular do OP e do Congresso da Cidade apontam características de **participação poder de co-gestão**, embora com suas limitações, mas não se mostra passiva e nem se pode afirmar que seja manipulada na medida em que há a partilha do poder, visto que existe a co-participação ativa nas decisões, embora, não se altere o poder do Governo Municipal que é o poder central. Funciona dentro de permissões, mas, há a promoção da democracia.

É bem verdade que, apesar dos avanços observados na participação popular em Belém, não se pode afirmar que a sociedade civil tenha assumido o controle

sobre o planejamento municipal. Mas pode-se inferir que este ocorreu de forma compartilhada entre o poder municipal e a sociedade civil no qual a organização e a dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade permitiram a descentralização das decisões sobre as políticas públicas que passaram a acontecer dentro do Conselho da Cidade, órgão máximo de decisão no Congresso da Cidade. Essa foi a maneira encontrada pelo Poder Municipal de legitimar a participação da sociedade civil.

Em seguida mostramos um quadro com os principais aspectos do Congresso da Cidade, relacionando atribuições, objetivos e resultados esperados, entre outros, envolvidos em cada uma das experiências.

### QUADRO 3 MATRIZ DEMONSTRATIVA DOS PRINCIPAIS ASPECTOS DO CONGRESSO DA CIDADE

Instrumento	Atribuições	Estágio	Composição	Objetivos	Produto	Resultados esperados	Participantes
CONGRESSO DA CIDADE	Estimular o surgimento de um movimento cívico e a construção de um espaço de debates e proposições voltados para o desenvolvimento integrado de Belém, articulando as iniciativas públicas e privadas, no qual a tomada de decisão será definida através de consensos progressivos	Lançado em 1998, passou a substituir o OP a partir de 2001.	2500 delegados (eleitos na proporção de 1/10); 88 conselheiros distritais (eleição direta nas urnas); 49 conselheiros da cidade distribuídos em 48 congressos distritais, 11 congressos municipais, 6 temáticos e 5 setoriais.	Propor e discutir projetos para Belém, recontextualizando-os estrategicamente no âmbito das políticas públicas.	Plano Plurianual; LDO; Orçamento Anual e Plano Estratégico da Cidade de Belém;	Reforço da auto-estima do cidadão do Belém; Construção da percepção do cidadão sobre a cidade como um todo; Maior integração entre os atores que formam a cidade.	Setores populares; Entidades de classe; Movimentos comunitários; Movimentos culturais e outros segmentos a serem incorporados

**FONTE:** SEGEP/PMB - 2003

O quadro 03 demonstra a instituição do Congresso da Cidade, que se deu na segunda gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues (2001-2004), mesmo tendo sido lançado em 1998 só passou a substituir o OP a partir de 2001. Suas atribuições estavam em estimular um movimento cívico e a construção de um espaço de

debates e proposições voltados para elaborar a agenda de desenvolvimento da cidade com a promoção da justiça social, da sustentabilidade ambiental entre outros projetos para Belém transformando-os em políticas públicas para a cidade.

As ações políticas resultavam da união dos órgãos municipais com as instâncias participativas (OP, Conselhos, movimentos sociais entre outros). A composição era a seguinte: 2500 Delegados; 88 conselheiros distritais, 49 conselheiros da cidade, 11 Congressos Municipais, 6 temáticos e 5 setoriais. O Congresso da Cidade constituiu um planejamento dos investimentos e das diretrizes de desenvolvimento municipal, onde as decisões são tomadas em conjunto pela PMB e a população participante dos processos, guiados por instrumentos como o Orçamento Participativo; o Plano Plurianual, que estabelecia diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

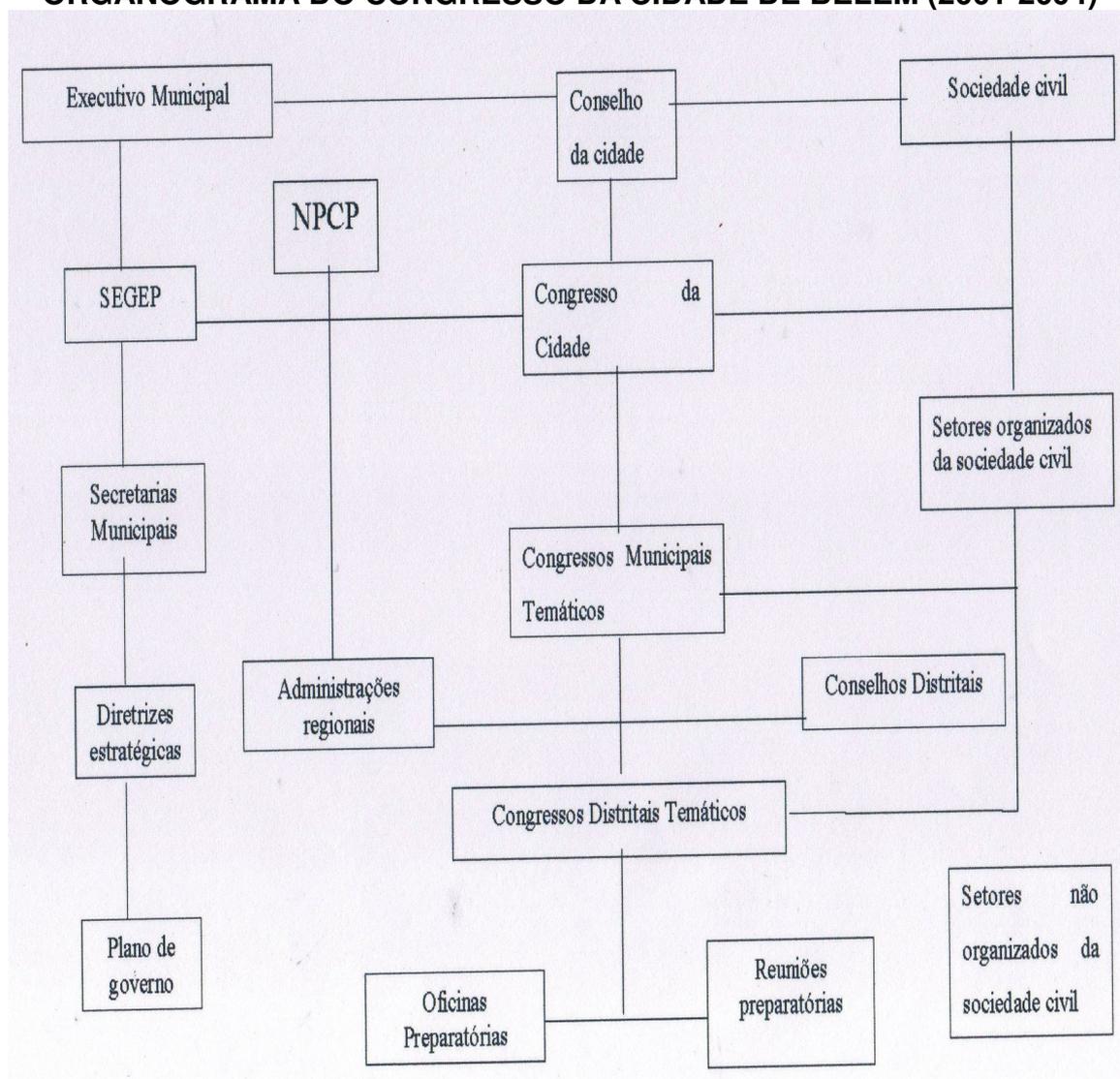
O Plano Plurianual tinha vigência de quatro anos e devia ser elaborado em consonância com o Plano Diretor Urbano do Município que era o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, para fazer cumprir a função social da cidade, conforme o artigo 182 da Constituição Federal; A LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias), que compreendia metas e prioridades da administração, despesa de capital para o exercício financeiro subsequente, orientação para a elaboração do orçamento e alterações na legislação tributária; O Orçamento Anual, que estabelecia de forma regionalizada e setORIZADA, a programação de gastos do governo para cada ano civil. Continha a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade; O Plano de Governo Municipal, consistia em um conjunto de políticas e diretrizes destinadas a atingir um horizonte de um mandato governamental e os objetivos do Programa de Governo apresentado no período de candidatura partidária.

Todas essas instâncias de decisões tinham a intenção de incluir na agenda do governo a discussão dos investimentos municipais com a população, por isso se esperava como resultado o reforço da auto-estima da população de Belém; a construção da percepção do cidadão sobre a cidade, uma maior integração dos atores que formam a cidade. Assim, o Congresso da Cidade tinha a participação de

entidades públicas e privadas, dos movimentos sociais e outros segmentos da sociedade.

A seguir, apresenta-se um organograma com os principais aspectos do Congresso da Cidade de Belém para melhor visualização do nível macro de participação em Belém.

**FIGURA 01**  
**ORGANOGRAMA DO CONGRESSO DA CIDADE DE BELÉM (2001-2004)**



**FONTE:** SEGEP/PMB – 2003

O Organograma do Congresso da Cidade foi elaborado com base na integração das mais diversas esferas de participação existentes. De acordo com a figura 01, o Congresso da Cidade era composto por três setores: O Executivo

Municipal que demandava obras para a cidade resultante dos eventos dos Congressos Distritais e dos Congressos Municipais; o Conselho da Cidade, instância máxima de decisão dentro do Congresso da Cidade, tendo caráter consultivo deliberativo sobre o Planejamento do Município; e a Sociedade Civil e seus subsetores, os quais tinham funções definidas (RODRIGUES, NOVAES, ARAÚJO, 2002).

No primeiro ano, 2001, ficava a cargo, exclusivo, da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEGEP) a coordenação do Congresso da Cidade que organizava os espaços de participação e acompanhava os debates, além de promover a articulação entre o Poder Municipal e a Sociedade Civil na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas locais. O Núcleo de Participação e Controle Popular (NPCP), órgão que foi criado na segunda gestão do Prefeito Edmilson Rodrigues, responsável pela organização da participação popular no Congresso da Cidade, em conjunto com as Administrações Regionais (AR's) e ainda o SEGEP passam a coordenar o Congresso da Cidade a partir de 2002 (ibid., 2002).

A organização da participação popular passou a ser feita de acordo com a Divisão Administrativa da Cidade (os Distritos Administrativos). O Congresso da Cidade apresentava diversas instâncias de discussão e decisão, como: as Plenárias Preparatórias, Pré-Congressos Distritais Temáticos e Assembléias Setoriais, Congressos Municipais Temáticos que conduziam ao Congresso Geral da Cidade, onde as propostas eram aprovadas. Todas essas instâncias contavam efetivamente com a população nas tomadas de decisão (ibid., 2002).

As instâncias de participação se organizavam e se desenvolviam nos oito Distritos Administrativos de acordo com as atribuições de cada setor de participação. Organizavam-se da seguinte maneira: reuniões e oficinas preparatórias, onde eram introduzidos temas específicos para debate, como a revisão do Plano Diretor de Belém, o Estatuto da Cidade, Saneamento, Saúde, Cultura etc; Congressos Distritais Temáticos, cuja função era de aprofundar as discussões sobre políticas de governo e as demandas para os Distritos. Os temas giravam em torno da cidadania, cultura, meio ambiente, gestão democrática e inclusão social.

Promoviam também debates de temas como: negros, mulheres homossexuais, prostitutas entre outros; Os Congressos Municipais Temáticos, que

discutiam e aprofundavam os debates oriundos dos Congressos Distritais; O Congresso da Cidade, instância máxima de participação, onde aconteciam o aprofundamento dos temas que eram discutidos, nas oficinas e reuniões preparatórias, nos Congressos Distritais e Congressos Municipais, e a tomada de decisão relativas à política de desenvolvimento e investimento Municipal. Cada um dos Distritos Administrativos elegia um Conselho Distrital, composto por conselheiros eleitos e coordenado pelos Administradores Regionais que representavam o poder municipal (RODRIGUES, NOVAES, ARAÚJO, 2002).

Em síntese o quadro que demonstra os principais aspectos do congresso da Cidade, bem como o organograma que mostra o seu funcionamento, apresentados aqui apresentam dados que parecem indicar que o Congresso da Cidade, criado pela PMB, praticava efetivamente o compartilhamento do planejamento municipal com a sociedade civil. A própria estrutura de participação criada pela Prefeitura Municipal, através das instâncias participativas do Congresso da Cidade promovia uma boa comunicação desta com a sociedade civil de modo que parecia ser possível a inclusão de diferentes atores sociais no sistema de planejamento municipal da cidade de Belém. Um outro indicativo era de que realmente existia o desenvolvimento de forma compartilhada do Poder Municipal e os representantes da sociedade civil, conforme mostra o organograma do Congresso de Cidade de Belém (2001-2004).

Essas instâncias como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade tiveram suas limitações, da mesma forma que se reconhece que ainda estão muito longe de uma participação massiva plena - **participação poder** na perspectiva da **auto-gestão** (PERUZZO, 1998), dada à complexidade de construção desta. Mas é preciso reconhecer que muito se avançou no processo de democratização e descentralização em Belém.

#### **4.2 - Os canais de participação no Governo do Povo – nível micro**

Em 1997, Belém, com a posse do Partido dos trabalhadores, representado pelo Prefeito Edmilson Rodrigues na Prefeitura Municipal da cidade, passou a experimentar a desafiadora e inovadora tarefa de coletivamente, construir e vivenciar o Projeto Político Pedagógico Escola Cabana. Um processo intenso e rico de

construir/socializar o conhecimento tomando o trabalho coletivo dos mais diversos autores mediatizados pela realidade sócio-cultural como estratégia para alcançar a práxis (ação, reflexão, ação) (BELÉM, 2004).

Esse movimento de participação foi deflagrado pela Secretaria Municipal de Educação de Belém a partir de vários eventos educativos. Com base nos princípios de participação popular, inclusão social e gestão democrática, o Governo do Povo ao longo de oito anos (1997-2004) de mandato buscou de forma efetiva abrir canais que possibilitassem a participação do povo na construção das leis que regem o ensino em Belém.

O desafio estava em superar uma educação cuja estratégia neoliberal insiste em ser o único caminho para então retirar a educação institucionalizada da esfera pública e submetê-la as regras do mercado e transformá-la num objeto de consumo individual e não de discussão pública e coletiva (SILVA, 1994 apud BELÉM, 2004) para implantar na capital do Pará uma nova educação de caráter libertador, contra-hegemônica e que imprimisse em cada espaço escolar e em toda a cidade o compromisso político-pedagógico em defender a educação pública como direito de cidadania e dever do Estado indo da educação infantil passando pelo ensino fundamental à educação de jovens e adultos (BELÉM, 2004).

Não obstante a legitimidade de reivindicação de espaços de participação direta da sociedade civil na mobilização social, no desenho e na avaliação de políticas públicas de educação de Jovens e Adultos no Governo do Povo, reafirma-se então que o setor público é o único detentor de institucionalidade suficiente para universalizar o acesso à educação, capaz de mobilizar recursos para implantar políticas públicas permanentes dos serviços de EJA, de maneira a garantir as condições físicas, materiais, profissionais e pedagógicas para a oferta abrangente de um ensino de qualidade que incluísse também as modalidades informais de EJA (BELÉM, 1997).

Muitos movimentos sociais ensinaram a fazer participação política em Belém e introduziram novas lógicas de abordagem dos grupos sociais. Apesar disso, o poder de representação e intervenção desses movimentos nos espaços de elaboração e definição de políticas públicas para a EJA têm sido escassos, tímidos, acanhados e tutelados, na maioria das vezes, por algumas instituições públicas que os vêem como ameaças à ordem e à segurança pública.

O fato é que a trajetória desses movimentos têm sido bastante obstaculizada, mesmo porque o espaço educativo é o espaço da disputa, da contradição, do conflito, logo da complexidade que deve ser encarada como um desafio para superar concepções e conceitos que estão há muito cristalizados na cultura escolar, mas que é possível sua descristalização para então propor uma outra alternativa de educação.

Assim na cidade de Belém procurou-se estabelecer na Gestão Democrático Popular um novo Contrato Social. Não um contrato social da modernidade excludente conforme nos alerta Santos (1998), mas sim um contrato social que considere a participação, a inclusão, que exercite a igualdade, o respeito à diferença, que articule o saber comum ao saber erudito, enfim refaça o movimento popular na sua essência (BELÉM, 2004).

Em Belém, o contingente, de analfabetos e sub-escolarizados, conforme já demonstramos em outros momentos, apresentavam um índice alarmante que requeriam um esforço redobrado, tanto por parte do Governo do Povo, quanto de toda a sociedade civil organizada e da população em geral (BELÉM, 1997). Havia a necessidade de ampliar as oportunidades educacionais para jovens e adultos trabalhadores. Por outro lado, a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental são consideradas pela Constituição como dever do poder público, que deveria aplicar para este fim, durante dez anos, 50% dos recursos oriundos da receita de impostos e vinculados à educação (artigo 60 das Disposições Transitórias).

Diante desse quadro, a prefeitura de Belém pretendia já nos primeiros quatro anos (1997-2000) dar uma atenção maior à população excluída da cidadania, aquela que era reprovada-expulsa da escola e ainda levava consigo a culpa pelo fracasso escolar (BELÉM, 1997). O governo do Povo considerava necessária a construção de um novo parâmetro de escola para o trabalhador, cuja estrutura, formas de organização, conteúdos produzidos e veiculados tivessem por referência principal o mundo do trabalho. Nesse sentido a intenção do Governo do Povo era

[...] muito mais do que trazer uma “nova tecnologia” para dentro da escola, alterando a lógica do planejamento pedagógico. O que estamos a fazer é alterando a forma de ler o mundo, de pensar o mundo e suas relações, trabalhando com subjetividades, mentalidades e visões de mundo (BELÉM, 2004, p. 46).

Essas concepções permaneceram e se ampliaram para a segunda gestão do Governo Democrático Popular que construiu em Belém um Projeto Político Pedagógico comprometido com a participação popular, com a inclusão social que permitisse sonhar com uma sociedade mais justa e fraterna. Portanto para que esta escola efetivamente acontecesse se fazia necessário a contribuição de todos, onde os agentes tivessem papel ativo, dinâmico, e experimentassem novas formas de aprender, de trabalhar e de participar das decisões e encaminhamentos.

Durante a gestão do Governo do Povo a participação popular foi o mote principal desta administração construindo um grande avanço social e político em Belém. As decisões tomadas pela prefeitura em parceria com os Movimentos Sociais organizados, as lideranças comunitárias, os idosos, as crianças, os negros e negras, os indígenas, as mulheres, os homossexuais, enfim, o conjunto total de cidadãos de Belém, sem exclusão, foram convidados a deliberar projetos para um futuro melhor para a cidade e seus habitantes tanto da região continental como da insular (BELÉM, 2004, p.179)

E finalmente, as ações implantadas respondiam às exigências sócio-culturais e políticas, tanto do momento histórico quanto da proposta do Governo que pode ser evidenciada na figura 2.



Diante desse quadro os educadores de EJA, logo após a Prefeitura Municipal de Belém, ter assumido em 1997, detectaram a necessidade de formular o currículo de EJA da Rede Municipal de Educação. Então realizaram o I Simpósio de Educação de Jovens e Adultos, onde foi dado início a construção de novas propostas para a EJA no município de Belém. Em 1998, foi apresentada uma visão preliminar de uma proposta Curricular para a EJA.

#### 4.2.2- I Conferência Municipal de Educação

No final do ano de 1998, mais especificamente em 16 de dezembro foi realizada a I Conferência Municipal de Educação, quando foi adotada a Totalidade de Conhecimento como princípio norteador e organizativo da proposta Curricular de EJA. No quadro 3 pode ser visualizada a matriz demonstrativa das discussões desse evento, de acordo com o Registro Síntese das discussões dos grupos de trabalho, mais especificamente no GT 6: Educação de Jovens e Adultos.

#### QUADRO 04 MATRIZ DEMONSTRATIVA DAS DISCUSSÕES DA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EJA

PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	POLÊMICAS
1-Flexibilização do horário de entrada do Ensino Noturno para alunos trabalhadores	1. Extinção do Ensino Noturno
2- Que o planejamento da ação educativa se de forma a garantir uma pratica interdisciplinar	2- Não retenção do Ensino Noturno
3- Trabalhar no ensino noturno com temas geradores pela via da interdisciplinaridade	
4- Que a pratica de pesquisa do universo cultural dos alunos seja incorporada pelo ensino de Jovens e Adultos	
5- Promover oficina nas escolas para os alunos do ensino noturno	
6- Realizar um Fórum sobre Educação de Jovens e Adultos na 1ª. Quinzena de janeiro de 1999. Discutindo as seguintes questões: a) Diminuição do horário de funcionamento das turmas do ensino noturno b) garantia de merenda escolar para os alunos do Ensino Noturno inclusive PROALFA c) Garantia de continuidade de estudos dos alunos do PROALFA nas escolas da rede d) organizar calendário de eleições de Grêmios e) intervenção das escolas junto às famílias dos alunos adolescentes no Noturno para que haja acompanhamento do processo educativo f) Assegurar vaga para o aluno de 14 a 18 anos no Ensino Diurno, observando a enturmação por faixa etária. g) Atendimento aos PNEES com acompanhamento dos técnicos da SEMEC h) Formação continuada para os professores do Ensino Noturno com ênfase na interdisciplinaridade	
7- Encaminhamentos para o Fórum sobre Educação de Jovens e Adultos:	

a) promover ampla discussão do documento “Texto Preliminar para discussão da Educação de Jovens e Adultos” nas escolas da rede.	
---	--

**FONTE:** Registro síntese das discussões dos GTs – 16/12/1998.

As principais recomendações decorrentes do evento foram: preocupação maior com a formação intelectual do aluno do ensino noturno (isso se remete a questão da não retenção); garantir o cumprimento do horário de trabalho por parte dos professores do ensino noturno; criar situações no currículo que envolvesse os alunos em questões político-sociais da Comunidade. A única moção aprovada foi de repúdio ao MEC pela não inclusão da Educação de Jovens e Adultos nas verbas do FUNDEF.

#### **4.2.3 – FÓRUNS**

No período de 1997 a 2003, com fins de erradicar o analfabetismo, a Prefeitura Municipal de Belém fez parcerias com vários setores da sociedade civil criando o Fórum Municipal de Alfabetização de Jovens e Adultos, após a realização de oito pré-foruns distritais com mais de 5000 participantes, entre alfabetizandos, alfabetizadores, associações, centros comunitários e entidades formadoras. Após a implementação do Fórum do MOVA, a prefeitura convocou as entidades e movimentos sociais, para encaminhar agenda após o período eleitoral objetivando definir a atuação do Fórum Municipal de Alfabetização (BELÉM, 2004).

O ano de 1999 foi importante para o processo de construção curricular. A investigação participativa desenvolvida neste ano, com professores, educandos e corpo técnico das escolas delineou a proposta curricular que foi discutida e reformulada no II Fórum Municipal de Educação e submetida à plenária final desse evento. Ficou definido que seria implantado no ano de 2000 a Totalidade de Conhecimento em substituição a 1ª e 2ª etapas do Ensino Supletivo (BELÉM, 2004, p. 78). O II Fórum de Educação aconteceu em 2004, chamado todos envolvidos na EJA para repensar o modelo de homem, de sociedade e de currículo que vinha sendo construído na gestão democrático popular através do Projeto Político Pedagógico Cabano.

Pode-se constatar que o Governo do Povo buscou implementar em Belém no período estudado ações que permitissem que os cidadãos exercessem seu direito à informação e à participação. Essa participação da sociedade materializou-se através

da incorporação de parcerias e grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo educacional, ou seja, significou tirar dos governantes e dos técnicos da área o monopólio de determinar os rumos da educação no município. Assim o Governo do Povo privilegiou a criação de mecanismos institucionais que pudessem articular mudanças. Os órgãos colegiados, como os Conselhos foram os principais instrumentos, enquanto instâncias que garantiriam a participação de um mais amplo leque de interessados.

Neste sentido, os conselhos são formas de participação já institucionalizadas - assim como os orçamentos participativos, audiências públicas, congressos da cidade etc. Devem ser órgãos independentes, sem depender da tutela do Estado, seja no provimento de estrutura de funcionamento ou para mobilização. Geralmente, eles têm um caráter consultivo – e, nesse sentido, auxiliar - e vinculam-se ao Executivo. É muito recorrente serem nomeados representantes de algum movimento organizado, como sindicatos, fóruns, associações, etc.

A literatura tem ressaltado as características dialógicas dos Conselhos, a idéia da transparência das discussões, afastando em tese, o fantasma da cooptação e do clientelismo, traços da cultura política brasileira. Os Conselhos são compreendidos como um caminho para a reforma democrática do Estado, ao realizarem uma importante função pedagógica na construção da democracia participativa e de uma atuação cidadã (CARVALHO, 1998)<sup>9</sup>.

Mas é importante reafirmar que os Conselhos são espaços de disputa também. Isso quer dizer que suas opiniões devem ter o peso de uma construção coletiva, mas não são, de modo algum, uma síntese do pensamento da sociedade civil:

[...] as associações civis e organizações voluntárias são pressupostas como portadoras de interesses generalizáveis, quanto ao risco de que a esfera pública, de não-estatal, se transforme de fato em paraestatal, ou em mais uma arena institucional vulnerável a instrumentalização pelo Estado, pelos partidos e pelos políticos (SIGNATES, 2003).<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup>Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/19982.html> . Acesso em 26 out.2006.

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos\\_np10.shtml](http://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos_np10.shtml). Acesso em: 26 out.2006.

Faz-se necessário transitar entre o cidadão onicompetente e o tecnicismo exacerbado, para de fato co-responsabilizar os conselhos pelas políticas públicas desenvolvidas. Essa perspectiva é extremamente importante, já que governos neoliberais ao desobrigar-se de encargos sociais, geram uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado e à sociedade (CARVALHO, 1998). Portanto, representantes do Poder Público também se fazem fundamentais, para não se configurarem como mais um espaço de luta reivindicatória, apenas:

Existem conselhos sólidos e democráticos construídos a partir de iniciativas sociais; eles persistem na sua atividade, mesmo sem apoio significativo de governos, conseguindo inclusive pressionar governos contra atitudes privatistas, obter subsídios financeiros, a disponibilidade de funcionários públicos, de imóveis e equipamentos públicos. Estas “conquistas” não passam de direitos legais mas, especialmente quando se relacionam com governos conservadores, somente são obtidas pela ação de conselheiros muito fortes, articulados e competentes. É claro que os conselhos dependem de uma mínima resposta governamental. Sem a participação dos representantes governamentais e um acesso mínimo às informações do governo, eles deixam de ser espaços de negociação e co-gestão, reduzindo-se a espaços de luta social reivindicativa como os demais movimentos sociais (CARVALHO, 1998).

É claro que a demanda de participação deve ter origem na sociedade civil. A questão da participação - e dos conselhos - já foi debatida em momentos anteriores, mas aqui é importante reafirmar que a participação é uma relação, em que seu interlocutor lhe confere legitimidade. Nesse sentido, o Poder Público pode desempenhar dois papéis importantes: incentivo à participação e institucionalização desses canais - os conselhos, audiências públicas, tribunas populares, fóruns institucionais.

Deliberar sobre a Política Pública de **Participação Poder** na perspectiva de **co-gestão** desenvolvidas em âmbito municipal já é democratizar a gestão, que está mais próxima do cidadão, no cotidiano. No sentido da democratização que compete ao Governo Municipal, o Público local pode estabelecer canais para o encaminhamento dessas sugestões e questões elaboradas pelos cidadãos residentes na sua cidade, por exemplo.

A I Conferência Municipal de Educação foi, sem hesitação, um marco de

gestão participativa nas políticas públicas nessa área. Mas, essa ação por si só não garantiu o direito à participação, mas sim às práticas que decorreram desse ato. Os processos de ação coletiva orientada para a participação na gestão pública encontram-se, assim, fortemente condicionados pela vontade política governamental, na medida em que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para o surgimento daqueles processos.

Deve-se ter presente que os governos possuem uma série de prerrogativas legalmente estabelecidas que lhes permite uma relativa autonomia em relação às pressões sociais, fazendo com que a efetivação de processos e espaços de gestão participativa, mesmo que definidos na legislação, sejam dependentes das forças políticas à frente dos governos. Na medida em que depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa, sejam políticas públicas, investimentos, serviços etc., pode-se concluir que a eficácia dos processos de participação é fortemente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e seus resultados e, isso é facilmente visível na gestão do Governo do Povo.

O esforço de todos ao longo desses anos em construir e manter este espaço de intercâmbio e articulação do PROALFA e do MOVA - Belém, com certeza contribuiu para o maior enraizamento da sua prática, para o aprimoramento de suas formulações e realizações e, certamente, para a legitimidade dos seus acúmulos neste momento em que se concretiza a possibilidade de tomar a questão do desafio da alfabetização como prioridade na construção de um novo modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentado.

Neste contexto, é de fundamental importância a reflexão sobre o papel do Estado e da sociedade civil, pois a prática de parceria entre estas duas instâncias, numa perspectiva substantivamente democrática, requer a união de ambas, vontades políticas e ao mesmo tempo um profundo respeito pela autonomia dos atores e uma clara definição de responsabilidades.

Um dos primeiros aspectos a resgatar e sublinhar é a dimensão de movimento presente na proposta do PROALFA e do MOVA e que tem nos atores da sociedade civil os principais responsáveis pela sua vitalização. É preciso recuperar a idéia de que o PROALFA e o MOVA são movimentos sociais que em parceria com o Estado tomam a questão da alfabetização e da pós-alfabetização como uma tarefa

inicial na luta pelo direito à educação ao longo de toda a vida dos jovens e adultos. Esta dimensão coloca o desafio para os atores da sociedade civil que ingressam no MOVA a partir da prática da sala de aula e para além da mesma organizarem-se como movimento social que luta pelo direito à educação, que sabemos indissociável do conjunto dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O PROALFA e o MOVA foram parte da política educacional do Governo do Povo, sua Ação Política e Cultural se afirma, tomando corpo o conceito de parceria e diálogo entre poder público e sociedade civil. A alfabetização de jovens e adultos passa a ser uma estratégia não só educativa, mas também de desenvolvimento econômico e popular.

O primeiro papel do Governo do Povo em relação ao PROALFA e ao MOVA foi o de se colocar como impulsionador da criação e da implementação do Movimento, o que se constituiu como **participação poder** na perspectiva da **co-gestão**, pois teve origem na concessão do governo. “Tal modalidade é ‘controlada’ por se dar com base em determinadas restrições - ou seja, é limitada - e ainda por poder ser manipulada” (PERUZZO, 1998, p. 79). É limitada porque “é favorecida e possível somente nos aspectos ou até o ponto que as instâncias detentoras do poder permitirem. Na prática, isso significa sua concretização em fragmentos secundários ou parciais da tomada de decisões”. O fato de ser limitada não quer dizer que este espaço não deva ser conquistado ou ocupado.

Contudo é possível perceber a existência de duas gerações de políticas: as de primeira , recortadas pela idéia de direito e do Estado provedor, e as de segunda geração, marcadas pela participação da sociedade civil, mesmo que de forma pontual, e por poucos recursos financeiros. As políticas de primeira geração estão consolidadas e são marcadas pela inserção da estrutura administrativa da prefeitura local, criando melhores condições para a sua permanência e desenvolvimento do que as de segunda geração. As duas gerações de políticas são a expressão cabal do esforço realizado no âmbito local para garantir o direito à educação a jovens e adultos.

## V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tendência participativa nasce no Brasil com a luta pela reforma urbana, a partir da década de 80. Ao incluir o tema da participação na agenda, o Governo Edmilson Rodrigues (1997-2004) passa a assumir uma nova postura perante os cidadãos. Nesse sentido, a implantação de instâncias em nível macro como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade e, em nível micro, PROALFA e MOVA, passaram a assumir um papel importante na relação de poder entre o Governo Municipal e a sociedade civil.

Com base na análise desenvolvida ao longo dos capítulos precedentes, busca-se, a título de conclusão deste estudo, a retomada e apresentação das respostas obtidas ao problema que orientou a investigação: Como e de que maneira o cidadão participa nas instâncias de participação popular concedidas pelo Governo Municipal em nível macro? Como e de que maneira o cidadão participa das instâncias de participação popular criadas pelo Governo Municipal em nível micro, relacionadas à implantação de políticas de EJA? Como se deu a política de participação popular na construção das políticas públicas de EJA no período em questão? Como funciona e quais os avanços conseguidos a partir dessas instâncias?

O cidadão belenense participou nas instâncias de participação popular concedidas pelo Governo Municipal em nível macro através do Orçamento Participativo efetivado em 1997, que passou a ser parte constitutiva do Congresso da Cidade a partir de 2001. Era composto de 42 conselheiros; 1400 delegados distribuídos em 8 assembleias populares regionais e 5 plenárias temáticas setoriais populares. No Orçamento Participativo participavam entidades de classes, movimentos comunitários, movimentos culturais e outros segmentos da sociedade civil não organizada.

Com a ampliação para o Congresso da Cidade, cujo objetivo era o de estimular o surgimento de um movimento cívico e a construção de um espaço de debates e proposições voltados para o desenvolvimento integrado de Belém, articulando as iniciativas públicas e privadas, no qual a tomada de decisão seria

definida através de consensos progressivos. Foi lançado em 1998, passando a substituir o OP a partir de 2001.

O Congresso da Cidade era composto de 2500 delegados (eleitos na proporção de 1/10); 88 conselheiros distritais (eleição direta nas urnas); 49 conselheiros da cidade distribuídos em 48 congressos distritais, 11 congressos municipais, 6 temáticos e 5 setoriais. Tinha como previsão de resultado final o Plano Plurianual; LDO; Orçamento Anual e Plano Estratégico da Cidade de Belém. Participavam os setores populares, as entidades de classes, os movimentos comunitários e os Movimentos culturais e outros segmentos da sociedade civil não organizada.

Para clarear melhor essa questão da participação no planejamento da cidade de Belém na Gestão Democrática Popular (1997-2004), faz-se necessário que lembremos como as coisas aconteciam no Brasil na década de 80 que fez com que essa década fosse considerada

[...] como a década perdida, como muitos a caracterizam. De fato, perdemos nossos índices de crescimento, perdemos em produtividade agrícola e industrial, perdemos em competitividade tecnológica etc. Mas não foi só de perdas econômicas que vivemos: perdemos também em qualidade de vida, com o aumento dos índices de criminalidade, poluição, doenças infantis e epidemias, com a estagnação do declínio da taxa de analfabetismo, com o aumento do número de desempregados, dos sem terra e sem teto, de assassinatos de crianças, adolescentes, líderes rurais etc. (GOHN, 1994, p.57)

Porém, a própria autora lembra que nesta mesma década tivemos alguns ganhos no plano sóciopolítico, haja vista que por conta dos problemas acima apontados a sociedade como um todo aprendeu a se organizar e a reivindicar por melhores condições de vida. Em suma, do ponto de vista político a década não foi perdida. Ao contrário, ela expressou o acúmulo de forças sociais que estavam represadas até então, e que passaram a se manifestar (GOHN, 1994).

É válido, também lembrarmos que as demandas educativas nos anos 80 foram bastante grandes uma vez que o país cada vez mais se engrenava no modo de acumulação capitalista. A educação esteve intimamente articulada às conjunturas políticas que o país atravessou, também para muitos se apresentava como soluções

para problemas de ordem estrutural, gerados por essa forma de acumulação. Estas demandas podem ser sistematizadas nas seguintes áreas, temas ou problemáticas:

Demandas educacionais na sociedade: educação ambiental, educação sobre o patrimônio histórico cultural, educação para a cidadania, educação sanitária e de saúde pública, educação popular, educação de menores e adolescentes, educação de minorias étnicas: índios, educação contra discriminações: sexo, idade, cor, nacionalidade, educação para deficientes, educação para o trânsito e de convivência em locais públicos, educação contra o uso de drogas, educação sexual, educação contra o uso da violência e pela segurança pública, educação para geração de novas tecnologias. Demandas por educação escolar: educação infantil: creches e pré-escolas, ensinos de 1º. e 2º. graus, as demandas por novas leis educacionais do ensino e ensino noturno (GOHN, 1994, p.59).

Diante desse quadro de demandas educativas para a sociedade e o surgimento de movimentos, lutas e organizações que aquelas demandas geraram houve uma mudança nos rumos do planejamento no Brasil, a participação da sociedade civil na construção de um projeto de desenvolvimento urbano começou a ganhar destaque, o discurso do planejamento tradicional-tecnocrático, de que somente os técnicos têm a competência de planejar para a cidade, foi perdendo espaço para o discurso do planejamento participativo, cuja característica é a construção coletiva de um projeto para a cidade é a melhor alternativa para superar os desequilíbrios sócio-espaciais.

Na capital paraense, este embate se deu em 1997, com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) à Prefeitura da Cidade, que inaugura uma nova etapa na história política e social da cidade. Assim o Governo Municipal privilegiou a criação de mecanismos institucionais que pudessem articular mudanças.

Na primeira gestão, já em 1997, conforme já anunciamos no início dessa discussão, o governo municipal cria o Orçamento Participativo, onde os cidadãos belenenses puderam participar, junto com o Poder Municipal, da discussão do Orçamento Anual. Experiência que foi ampliada através do Congresso da Cidade, implementada em 2001, que tinha diversas instâncias de discussão e decisão, que iam desde Plenária Preparatória, passando pelos Pré-Congressos Distritais Temáticos e Assembléias Setoriais, Congressos Municipais Temáticos até chegar ao Congresso geral da cidade onde as propostas eram aprovadas (RODRIGUES, NOVAES E ARAÚJO, 2002).

Os órgãos colegiados, como os Conselhos foram os principais instrumentos, enquanto instâncias que garantiriam a participação de um mais amplo leque de interessados. Os Conselhos Distritais, por exemplo, que obedecem a regimentos internos para seus funcionamentos passando pela organização da participação da população dentro dos oito Distritos Administrativos de Belém (DABEL, DASAC, DAICO, DAOUT, DAMOS, DABEN, DAGUA e DAENT), a outras questões de ordem funcional.

Como fórum de participação, os Conselhos Distritais têm caráter consultivo e deliberativo que discute o funcionamento do planejamento da cidade no âmbito de cada Distrito, sendo composto por representantes da população de cada distrito e coordenado pelo Administrador Regional. Tem a função de elaborar propostas e projetos a serem debatidos no âmbito do Distrito para serem apreciados pelo Conselho da Cidade, que é a instância máxima de decisão dentro do Congresso da Cidade com caráter consultivo, deliberativo sobre o planejamento do município (ibid., 2002).

Como é perceptível, os Conselhos Distritais e o Conselho da Cidade como instrumentos integrantes do Congresso da Cidade fizeram com que o planejamento da cidade deixasse de estar restrito a um grupo de técnicos “especialistas” que nem sempre, efetivamente, atendiam as necessidades da cidade nem tampouco da população que raramente era ouvida (ibid., 2002).

A partir do momento em que a Prefeitura Municipal de Belém (PMB) democratizou a construção do Plano de Governo, avançou, também, no processo de gestão e planejamento municipal, levando as políticas públicas e as diretrizes de desenvolvimento governamentais ao debate público. E como se considera

[...] a classificação da educação como a mais importante das políticas públicas, num país como o Brasil. Todas as prefeituras apontam a educação como área de destaque; a legislação obriga os municípios a aplicarem 25% dos seus recursos em educação. Mas os cidadãos sabem muito pouco sobre o que realmente está acontecendo, apenas verificam a perda de qualidade do ensino público, convivendo cotidianamente com as suas conseqüências. Além de receberem poucas informações, também são raras as oportunidades que a sociedade tem de participar sobre as decisões sobre a política educacional (BELÉM, 2004, p.24)

Em decorrência desses fatores o Governo do Povo na Gestão Municipal da cidade de Belém (1997-2004) legitima a participação da sociedade civil no sistema de gestão e planejamento e provoca um movimento de interlocução entre Cidade escola e Escola cidade, no processo de amadurecimento político-pedagógico de exercício de cidadania, de inclusão e de experiência de democracia e passa a desenvolver ações, como as que já mencionamos no decorrer desse trabalho, que buscam permitir que os cidadãos exerçam seus direitos à informação e à participação no compromisso com a consolidação da democracia (BELÉM, 2004).

Os dados foram analisados através das categorias conceituais propostos por Peluzzo (1998) de participação controlada e participação-poder, expressas na co-gestão e autogestão. A partir de tais categorias, que já foram discutidas no decorrer desse estudo, podemos afirmar que as práticas observadas na gestão do Governo Municipal de Belém são evidências de **participação poder** na perspectiva da **co-gestão**.

Entretanto, não se pode afirmar que a sociedade civil tenha assumido o controle sobre o planejamento municipal. Pode-se inferir que este ocorreu de forma compartilhada entre o poder municipal e a sociedade civil no qual a organização e a dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade permitiram a descentralização das decisões sobre as políticas públicas que passaram a acontecer dentro do Conselho da Cidade, órgão máximo de decisão no Congresso da Cidade.

Essa foi a maneira encontrada pelo Poder Municipal de legitimar a participação da sociedade civil. Essas instâncias, como o Orçamento Participativo e o Congresso da Cidade, tiveram suas limitações, da mesma forma que se reconhece que ainda estão muito longe de uma participação massiva plena - **participação poder** (PERUZZO, 1998), dada à complexidade de construção desta. Mas é preciso reconhecer que muito se avançou no processo de democratização e descentralização em Belém. Deliberar sobre a Política Pública de **Participação Poder (co-gestão)** desenvolvida em âmbito municipal já é democratizar a gestão, que está mais próxima do cidadão, no cotidiano.

É importante afirmar que as inferências possíveis desse trabalho certamente são parciais, principalmente pela falta de dados mais consistentes. Mas, certamente, foi possível pensar algumas considerações que poderão ser aprofundadas

posteriormente. Sugere-se para o futuro da EJA, enquanto política pública em Belém, a dinamização de novos Fóruns, pelas experiências acumuladas pelos já constituídos; ampliar a penetração e abrangência, com a função de manter fecunda a articulação nacional e fazer frente a todas as demandas políticas que o cenário atual da EJA deverá requerer.

Se recapitularmos o que vimos discutindo em nossos estudos. O discurso do planejamento participativo de que a construção coletiva de um projeto para a cidade é a melhor alternativa para transformá-la numa sociedade mais humana e menos desigual vem ganhando grandes proporções. E, no bojo dessa reivindicação, a educação não poderia ficar de fora uma vez que a educação passou a ser reconhecida como uma necessidade por vários segmentos da sociedade brasileira, conforme assinalamos no decorrer desse estudo desde o período da colônia à atualidade.

Desde a década de 80, principalmente, como demonstra Gohn (1994) o leque de demandas educativas veio se ampliando diante das conjunturas políticas que o país vem atravessando, assim como busca de respostas a problemas de ordem estrutural, gerados pela forma de acumulação capitalista.

Diante desse quadro procuramos demonstrar ao longo de nosso estudo, a estratégia do Governo do Município de Belém para ofertar a educação para um segmento da sociedade que historicamente tem sido excluída de seu direito à educação, e como criou condições para que se desse 'A Política de Participação na Educação de Jovens e Adultos no Município de Belém (1997-2004)'.

Em nível micro, relacionados à implantação de políticas de EJA. O cidadão participou do **I Simpósio de Educação de Jovens e adultos** criado logo após a Prefeitura Municipal de Belém, ter assumido em 1997, com o objetivo de formular o currículo de EJA da Rede Municipal de Educação. Participou ainda da **I Conferência Municipal de Educação** quando foi adotada a Totalidade de Conhecimento como princípio norteador e organizativo da proposta Curricular de EJA.

No período de 1997 a 2003 com fins de erradicar o analfabetismo a Prefeitura Municipal de Belém fez parcerias com vários setores da sociedade civil criando o **Fórum Municipal de Alfabetização de Jovens e Adultos**, após a realização de 8 pré-foruns distritais com a participação de mais de 5000 participantes, entre

alfabetizando, alfabetizadores, associações, centros comunitários e entidades formadoras. O **II Fórum de Educação** aconteceu em 2004, chamado todos envolvidos na EJA para repensar o modelo de homem, de sociedade e de currículo que vinha sendo construído na gestão democrático popular através do Projeto Político Pedagógico Cabano.

A grande contribuição dos Fóruns se expressa pela forma como têm articulado pessoas e instituições em torno do fazer e refletir a EJA quer pelo papel formador, pela troca de experiências, socialização de informações e pela disponibilidade de recursos, assim como pelos inúmeros indicativos que vêm fazendo para a formulação de políticas públicas nas esferas de poder federal, estadual e municipal.

No mesmo sentido, a administração pública municipal exerceu relevante papel na consolidação do direito a EJA. O Governo do Povo mostrou resistência e **criou instâncias de atendimento à população** que, no nível local, exerceram a cidadania reivindicando direitos sociais. Outras instituições públicas, organizações não-governamentais, movimentos sociais, entidades de classe, entidades de serviço social da indústria e do comércio vêm, do mesmo modo, assumindo participação, compromisso e espaço de interlocução com a população excluída do direito a educação, uma vez que também estão comprometidos com a redução da desigualdade.

O Governo do Povo buscou implementar em Belém no período estudado ações que permitissem que os cidadãos exercessem seu direito à informação e à participação. Essa participação da sociedade materializou-se no momento em que os cidadãos organizados por bairros, grupos sociais opinavam e decidiam sobre os seus direitos locais ou mais gerais, fosse no campo da educação como em outros projetos que viessem atender suas necessidades como também melhorias e desenvolvimento da cidade, configurando-se num tipo de planejamento que tirava a exclusividade dos governantes e dos técnicos da área o monopólio de determinar os rumos da educação e outros no município.

O **PROALFA** iniciou suas atividades atendendo os servidores não alfabetizados da Prefeitura Municipal de Belém, que conforme apontamos nesse trabalho, baseado pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, representavam 4% do total de funcionários. Além das demandas apresentadas pelas

entidades populares interessadas em combater o analfabetismo em Belém (BELÉM, 1999).

Já na primeira gestão do Governo Popular do Partido dos Trabalhadores (PT) (1997-2000), foram formadas 78 turmas com a inclusão de 1.236 alfabetizandos (BELÉM, 2004). Com a intenção de superar o analfabetismo na cidade, já que esta era uma de suas promessas de campanha, a PMB ampliou a atuação do PROALFA para um amplo movimento de intervenção popular – **MOVA** Paulo freire, já no início da segunda gestão (2001) (Ibid, 2004).

É válido ressaltar que do PROALFA para o MOVA o ideal de consolidar uma sociedade mais humana, justa, democrática e fraterna permaneceu. E ao assumir esse compromisso a PMB estabeleceu como meta alfabetizar 35 mil analfabetos existentes na capital segundo o PNAD-IBGE/1999. Para isso criaria-se 350 turmas com 25 alfabetizandos o que resultaria no atendimento de 8.750 jovens e adultos que haviam sido excluídos do processo educacional de nossa cidade (ibid., 2004).

Diante dessa intenção e sabedora de que sozinha alcançar essa meta seria algo muito difícil. A PMB/SEMEC e a Coordenadoria de Educação/COED procuraram estabelecer parcerias com os mais diversos segmentos organizados da sociedade civil (entidades estatais, públicas, empresas privadas, associações populares como as igrejas, centros comunitários, escolas comunitárias, domicílios de alfabetizadores, sindicatos, clubes, agremiações, dentre outros). Todas as áreas de Administrações Regionais de Belém foram contempladas com o Movimento de Alfabetização Professor Paulo Freire (ibid., 2004).

O MOVA dividiu atribuições entre os diversos atores envolvidos. A SEMEC, no período de 1997-2003 abriu 1.083 turmas para toda Belém para atender tanto a funcionários públicos quanto de empresas privadas que tinham parceria com o MOVA. Desenvolveu ações nas Ilhas de Outeiro, Mosqueiro, Ilha Grande, Ilha de Combu e adjacências. Assumiu o plano financeiro estabelecendo parcerias para obter recursos do MEC/Brasil Alfabetizado através da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) que tornou possível ampliar em 2003, 322 turmas e em 2004, 183 turmas garantidas pelo MEC, que antes eram assumidas pela PMB (ibid.,2004).

A SEMEC garantiu também o pagamento dos alfabetizadores; efetivou a formação permanente dos educadores; realizou assessoria pedagógica nos espaços educativos em todos os distritos administrativo; viabilizou Kits pedagógicos; realizou a seleção dos educadores que participavam do MOVA; promoveu vários eventos de debates em plenárias distritais; articulou as entidades representantes dos movimentos sociais para encaminhamento de agendas para o Fórum Municipal de Alfabetização (BELÉM, 2004).

O Movimento de Alfabetização com a Sociedade Civil assumiram a identificação e mobilização de demandas áreas organizando as turmas; disponibilização de espaços para as turmas de alfabetização; participação efetiva da Federação Metropolitana de Centros Comunitários e Associação de Moradores (FEMECCAM) e Comissão dos Bairros de Belém (CBB) na identificação das demandas existentes, indicação de educadores populares; participação no Fórum Municipal dos Movimentos de Alfabetização (ibid., 2004).

As Universidades: Universidade do Estado do Pará (UEPA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Rural da Amazônia (UFRA), Universidade Popular (UNIPOP) tiveram as seguintes atribuições: formação dos alfabetizandos, monitores e da população em geral em seus espaços educativos, disponibilização dos professores das diversas áreas de conhecimento (ibid., 2004).

Portanto, houve uma grande mobilização na cidade comandada pela Prefeitura Municipal/SEMEC com o objetivo de garantir direitos constitucionais àqueles que foram excluídos de seus direitos a educação, conforme contempla a Constituição Federal, na Seção I Da Educação em seu artigo 205 que estabelece:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Em sintonia com a Constituição Federal está a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394, de 20 de dezembro de 1996) que reza em seu artigo 4º. Incisos I, e VII respectivamente

‘ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria’; ‘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;’

As Leis são bem claras quando afirmam que o Poder Público nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, devem oferecer o ensino fundamental gratuito a todas as crianças na faixa etária dos 7 aos 14 anos e, ainda, àquelas pessoas que não puderam freqüentar este nível de ensino na idade própria. No inciso sétimo, particularmente é perceptível que a oferta de educação para jovens e adultos deverá considerar uma pluralidade de formas apropriadas a esta categoria de alunos considerando suas características biopsíquicas como também suas necessidades objetivas de trabalho (CARNEIRO, 1998).

Logo a educação oferecida a estes educandos deve considerar seus perfis, seja no sentido de chegar à escola como de permanecer nesta. Para atender esses aspectos, há a necessidade que as escolas estejam bem equipadas, com professores preparados, sobretudo com sólida formação na área psicopedagógica de adulto. Diante de tais exigências não é difícil comprovar que a escola brasileira não está preparada para receber este seguimento. Neste sentido, o direito a educação ainda é uma utopia.

De acordo com Carneiro (1998), para que a educação de qualidade se efetive faz-se necessário considerar alguns aspectos que perpassam pela organização escolar e pedagógica, ou seja, envolvem o núcleo de gestão e o núcleo pedagógico. Assim, perpassa a qualidade na estrutura física, acervo de equipamentos, qualidade dos recursos humanos, missão da escola, perspectiva dos cursos entre outros. Todos esses indicadores de qualidade devem considerar o tamanho da escola, à sua matrícula, os turnos de funcionamento e as condições de otimização do uso dos espaços e do tempo escolar (CARNEIRO, 1998).

Além das condições acima citadas, há a necessidade de se prever recursos financeiros mínimos para manutenção das escolas que devem considerar não apenas a matrícula escolar e as condições gerais físicas da escola mais um conjunto de necessidades que envolvem a comunidade escolar que deve prestar contas dos gastos dos recursos públicos.

Finalmente, apesar das conquistas ainda se tem muito caminho a percorrer para alcançar a tão almejada educação de qualidade e inclusiva. Apresentamos ainda um conjunto de demandas que sem dúvida alguma ainda estão por ser conquistadas e que para isso aconteça faz-se necessário a participação efetiva da sociedade para o alcance dessas demandas e por outro lado que o Poder Público continue criando um terreno fértil e germinando o exercício da democracia participativa. Pois é assim que definitivamente juntos Estado e sociedade civil farão sonhos tornarem-se realidades. Mas com a certeza, que ainda se tem muito que enfrentar pela frente, ainda há muito que se investir para que a autonomia das comunidades garanta a permanência de ações com inclusão e sucesso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDER, Egg. Como investigar em educación. In: LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisa**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

ANPED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. **Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o PNE**. São Paulo, dez. 1997.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Filosofia da Educação**. São Paulo: editora Moderna. 1ª. Ed.,1989.

ARELARO, Lisete. **A extensão do ensino básico no Brasil: ainda um desafio político**. Em aberto, Brasília, ano 7, n. 39. jul/set. 1986.

ARROYO, Miguel G. **Educação e Exclusão da Cidadania**. In. BUFFA, Ester; ARROYO, Miguel; NOSELLA, Paolo. Educação e Cidadania: quem educa o cidadão. São Paulo: Cortez, 1987.(Questões de nossa época, 19).

BELÉM.PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Pré-diagnóstico urbano: instrumentos de planejamento e gestão e participação social na Administração**. Belém: SEGEP, 1999.

\_\_\_\_\_. **III Congresso da Cidade**. Belém: SEGEP, 2002, 82p.

\_\_\_\_\_. **Balço de participação nos Distritos e setoriais: propostas 2001 e demandas 2003**. Belém: SEGEP, 1998, 60p. In: RODRIGUES, Edmilson Brito. Os desafios da Metrópole: reflexões sobre o desenvolvimento para Belém. BELÉM NAEA/UFPA, 2000. 154 p.

\_\_\_\_\_.SEMEC. **Projeto Político Pedagógico: Um olhar que ressignifique a educação Municipal**. I Fórum de Educação da Rede Municipal de Educação de Belém, 1997a.

\_\_\_\_\_.. **Proposta de Regimento Escolar da Rede Municipal de Belém.** 1997b.

BELÉM.SEMEC. **Proposta de programa de reorientação da educação de jovens e adultos (1997-2000).** Série Construindo a Escola Pública Cidadã N<sup>o</sup> 01. Belém – Pará. 1997c. (mimeo).

\_\_\_\_\_.. **Escola Cabana: Dando futuro às Crianças.** I Conferencia Municipal de Educação, dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_.. **A Política Educacional da SEMEC no Governo do Povo, de 1997 a 2000:** avaliação e perspectiva (versão preliminar). Belém, Pa, 1999 (pesquisa de levantamento).

\_\_\_\_\_.. **O sucesso e o Fracasso na Educação Básica.** (1999 a.).

\_\_\_\_\_.. **Escola Cabana: Construindo uma Educação Democrática e Popular.** Secretaria Municipal de Educação, outubro de 1999b. (caderno de educação, n<sup>o</sup> 1).

\_\_\_\_\_. II Fórum da Rede Municipal de Educação de Belém. **Reconstruindo o Currículo de Jovens e Adultos na Escola Cabana,** 1999c.

\_\_\_\_\_. **A Gestão Democrática no Projeto Político-Pedagógico da escola Cabana.** Caderno de Educação n<sup>o</sup> 21 Secretaria Municipal de Educação. Belém: dezembro/2000.

\_\_\_\_\_. **Projeto Político Pedagógico:** Escola Cabana, 2003.

\_\_\_\_\_. CME. **RESOLUÇÃO N. 011/03.** Belém, 09 de maio de 2003.

\_\_\_\_\_.SEMEC.**Travessias Inclusivas de Saberes:** O Projeto Político Pedagógico da Escola Cabana em Belém (1997-2004), 2004.

\_\_\_\_\_. **FRENTE BELÉM POPULAR, Programa de Governo.** BELÉM, PT / PC do B / PPS / PSTU / PCB, Outubro, 1996.

BEST, J. W. **Como investigar em educação.** In: MARCONI & LAKATOS. Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisas. 2ª ed. São Paulo, Atlas, 1990.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e Educação Popular.** São Paulo: Pioneira, 1974.

\_\_\_\_\_. **A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) A gestão democrática da educação: Desafios Contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Uma visão histórica da educação de adultos no Brasil.** In: Educação de Jovens e adultos trabalhadores em debate. Documentos CEDI N° 02. São Paulo: CEDI, maio de 1989.

BENEVIDES, M. V. Entrevista realizada por Silvio Caccia Bava, diretor da ABONG, janeiro de 2000. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/victoria.htm>. Acesso em 25 out. 2006.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Belém, Banco da Amazônia S/A, 1988.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 699/71.** Regulamenta o Capítulo IV da Lei 5692/71. 06 de julho de 1972. Constituição Federal de Educação. Rio de Janeiro. 1972.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº. 5692 de 11.08.71.** Capítulo IV. Ensino supletivo. Legislação do ensino Supletivo, MEC, DFU, Departamento de documentação e divulgação. Brasília 1974.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96.** Diário Oficial da União, 20/12/1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. **Planejamento político Estratégico 1995/1998**. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1997.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação. **ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA. Princípios Orientadores para elaboração de Proposta Político-Pedagógica**. Brasília, Conselho Consultivo das Universidades parceiras do Programa Alfabetização Solidária, Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB 1, de 3 de julho de 2000**. Disponível em: [www.mec.br/cne/default.shtm](http://www.mec.br/cne/default.shtm).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais. **Diagnóstico da situação de jovens e adultos**. Brasília. INEP, 2000.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e Cultura. Plano Nacional de Educação. Lei 10.172. Brasília. DF, janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. Câmara de Educação Básica. **Parecer CEB 11, de 10 de maio de 2000**. In: SOARES, L.J.G. **Educação de Jovens e Adultos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. (Diretrizes Curriculares Nacionais).

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). **GUIA DO PLANFOR**, 2001. 2001.

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO-SINTESE DO I ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - I ENEJA**. Rio de Janeiro. Set. 1999.

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO-SINTESE DO II ENCONTRO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - II ENEJA**. Campina Grande-PB. Set. 2000.

CARNEIRO, M. A. **LDB fácil: leitura crítico-compreensiva: artigo a artigo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CARVALHO, Horacio Martins de. **Introdução à teoria do planejamento**. São Paulo: Brasiliense, 1998. 176 p.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2001.

CORTELA, Mário Sergio. **A Escola e o conhecimento: Fundamentos epistemológicos e políticos**. 3<sup>a</sup>. Ed. São Paulo: Cortez. Instituto Paulo Freire, 2000.166p.

COSTA, C. Abre-te Sésamo. **Educação**. Ano 28 – n.244, Agosto, 2001.

CURY, C. R. J. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes curriculares para a educação de jovens e adultos**: minuta de parecer e resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Brasília. 2000.

DANIGNO, Evelina et al. **Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa**. Campinas: IFICH/UNICAMP, 1999.

DI PIERRO, M. C. et al. **Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil**. In: Políticas Públicas e Educação. Campinas, SP; CEDES; UNICAMP, 2001. (Caderno CEDES, n. 55).

\_\_\_\_\_. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil no período de 1985/1999**. São Paulo: PUC-SP, 2000 (tese de doutorado).

\_\_\_\_\_ e GRACIANO, Mariângela. **A EJA no Brasil, informe apresentado à Oficina Regional da Unesco para América Latina y Caribe.** São Paulo, 2003. Disponível em: [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br).

DORNELES, Beatriz Vargas. **As Várias Faces do Caleidoscópio:** anotações sobre o Fracasso Escolar. In: Pátio Revista Pedagógica, n.11, Porto Alegre, Artmed, 2000.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.** Revista da USP, n. 17, 1993.

FARIAS, Rosa Sulaine Silva. **Planejamento e Gestão Participativa em Belém-Pa:** o Congresso da Cidade (2001-2004). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano Regional – PROPUR. Porto Alegre-RS. Dezembro de 2004 (Dissertação de Mestrado).

FAUNDEZ, Antonio. **A educação de adultos.** In: GADOTTI, Moacir. História das Idéias Pedagógicas. São Paulo: Ática, 1996.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado.** São Paulo: Pioneira, 1979.

FONSECA, Marília. **O Banco Mundial e a gestão da educação brasileira.** In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (Org.) **A gestão democrática da educação:** Desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997.

FRANCISCO FILHO, G. **A educação brasileira no contexto histórico.** Campinas, SP: Alínea, 2001.

FLETCHER E RIBEIRO In: MOYSÉS, L. **O desafio de saber ensinar.** 2ª. ed. Campinas-SP: Papirus; Rio de Janeiro: EDUFF, 1995.

FREIRE, P. **Conscientização.** São Paulo: Moraes, 1980.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 17<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Professora sim tia não**. São Paulo: Olho d'água, 1994.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. 2<sup>a</sup>. Ed., São Paulo: Cortez, 1996.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**: na educação em outras instituições, grupos e movimentos dos campos, cultural, social, político, religioso e governamental. Petrópolis: Vozes, 1994.

\_\_\_\_\_. **Planejamento como prática educativa**. 10<sup>a</sup> ed. São Paulo: Loyola, 1999.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Petrópolis, 2000.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J. E. **Educação de jovens e adultos**: teoria, prática e proposta. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

GIROUX, Henry; SIMON, Roger. Cultura Popular e Pedagogia Crítica: a vida cotidiana como base para o conhecimento curricular. In: MOREIRA, Antonio Flávio B., SILVA, Tomaz T. da (orgs.) **Currículo, Cultura e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 93-124.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**, 4<sup>a</sup>. edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GOOD E HATT. Como investigar em educación. In: MARCONI, Marina de Andrade e LAKATOS Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: Planejamento e Execução de Pesquisas. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1992.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1994 – (Questões da nossa época; v. 5)

GUARESCHI, Pedrinho A. **Sociologia Crítica**: alternativa de mudanças. Porto Alegre: Mundo Jovem, 1989

HADDAD, Sérgio. Desenvolvimento recente da educação de adultos. In: **Educação de Jovens e adultos trabalhadores em debate**. Documentos CEDI Nº 02. São Paulo: CEDI, maio de 1989.

\_\_\_\_\_. Tendências atuais da educação de jovens e adultos no Brasil. In: MEC/INEP-SEF/UNESCO. **Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens Adultos Trabalhadores** – Anais, Brasília, 1994, p. 86-108.

\_\_\_\_\_. (2000). **A Educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB**. In: LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam, São Paulo: Cortez, Iria Brzezinski, organizadora, 4<sup>a</sup>. Edição.

HADDAD, Sergio e DI PIERRO, Maria Clara. **Escolarização de jovens e Adultos**. Revista Brasileira de Educação, nº 014. ANPED - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação. São Paulo, 2000, mai-ago, p.108-130.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes de Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos: Consolidação de documentos 1985/1994**. São Paulo:CEDI/Ação Educativa agosto 1994.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. **História da educação brasileira: leituras**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

HINGEL, M. de A. Discurso de abertura. In: MEC-INEP-SEF/UNESCO. **Encontro Latino-Americano Sobre Educação de Jovens e adultos Trabalhadores** – Anais, Brasília, 1994, p. 11-16.

HOFLING, E. de M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**. In: Caderno Cedes: Políticas Públicas e Educação. Ano XXI, n. 55, novembro, 2001.

HOBSBAWN, E. **Adeus a tudo aquilo**. In: BLACKBURN, R. op. cit. 1992 p., 93-106.

IMBERNÓN, Francisco (Org.). **A educação no século XXI: os desafios do futuro imediato**; trad. Ernani Rosa – 2ª, ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

KOWARICK, Lucio. Espoliação Urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente. In: **Espaço e debate**. São Paulo. Ano XVII, 1997; p.105-113.

LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de Pesquisa: Planejamento e Execução de Pesquisa**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa**. 2ª ed. São Paulo: Cortez. 2003

MARTINS, G. A. **Manual para elaboração de monografia e dissertação**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARSHAL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

MARTINS, Maria Lucia Refinette. **Os desafios da Gestão Democrática: Belém – 1997-2000**: desenhando a cidade do terceiro Milênio. São Paulo: Polis, 2000.

MARTINS, Ângela Maria; FRANCO, Maria Laura P. B. **Do contexto ao texto: Questões para discussão**. In: Educación, gobernabilidad democrática de los sistemas educacionales: documento de trabajo provisional. Chile, 1996, p.149 - 165.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, vv. 1 e 2. 1997.

MOYSÉS, L. **O desafio de saber ensinar**. 2ª. ed. Campinas-SP: Papyrus; Rio de Janeiro: EDUFF, 1995.

MORIN, Edgard. **Ciência com Consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. Ed. Revista e modificada pelo autor. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 2001. o desafio da complexidade (p.175-232)

OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno de. **Marcos históricos das políticas, programas e movimentos na educação de jovens e adultos no Brasil**. Texto elaborado para fins didáticos. Unama, Belém Pará, 2004.

OLIVEIRA, Ney Cristina M. **A Política Educacional no Cotidiano Escolar: um estudo meso-analítico da organização escolar em Belém-Pa. 2000**. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA - OEI. **Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educacionales**: documento de trabajo provisional. Chile, 1996.

OSMONT, Annik. **Modelo de urbanização para a cidade**: totalidade funcional do desenvolvimento econômico e social. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos e SOLINIS, Germán (Orgs.). Democracia e governança mundial. Que regulações para o século XXI?: Porto Alegre: Editora da UFRGS; UNESCO, 2002. pp. 169 -186.

PAIVA, V. P. **Educação Popular e Educação de Adultos**. São Paulo: Loyola, 1983.

PAIVA, J. M. de. **Colonização e catequese**. São Paulo: Cortez, 1992.

PERUZZO, Cicília Maria Krohling. **Comunicação nos Movimentos Populares**: a participação na construção da cidadania. Petrópolis: Vozes. 1998.

\_\_\_\_\_. **Comunicação comunitária e ação para a cidadania. PCLA**. Revista Pensamento Comunicacional Latino-Americano. n.1, out./nov./dez. 2002. Disponível em <<http://www2.metodista.br/unesco/PCLA/revista13/artigos%2013-2.htm>>. Acesso em 28 out.2006.

\_\_\_\_\_. **Comunicação nos Movimentos Populares:** a participação na construção da cidadania. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

RIBEIRO, V. M. M. (Coord.). **Educação de Jovens e Adultos:** proposta curricular para o 1º segmento do ensino fundamental. Brasília: MEC, 1997.

RODRIGUES, Edmilson Brito; NOVAES, Jurandir e ARAÚJO, Luiz. **Congresso da Cidade:** construir o poder popular. Belém: Labor Editorial, 2002, 112p.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1984.

SANCHEZ, Ruiz. **Orçamento Participativo:** teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002, 119p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia,** Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, Maria Roseli Sousa e VIEIRA, Vinólia Costa. O Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos Professor Paulo Freire. In: TEIXEIRA, Elizabeth. FERNANDES, Marcela. SANTOS, Maria Roseli Sousa (Orgs.). **Travessias Inclusivas de Saberes:** O Projeto Político Pedagógico da Escola Cabana em Belém (1997-2004); Belém, 2004.

SEABRA, Eduardo. (2003). II Encontro Regional. Região Norte-Belém. **O Projeto Nacional de Educação – Políticas e Desafios. Projeto de Educação Nacional Contribuições da Comissão de Educação.** In: Conferências Fórum Brasil de Educação. Brasília: CNE, UNESCO Brasil, 2004, 448 p.

SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista brasileira de educação.** São Paulo, (1): jan./fev./mar./ago., 1996,. p. 5-15.

SIGNATES, Luiz. Políticas públicas de comunicação: alguns referenciais teóricos e práticos de um problema mais amplo do que se pensa. In: **XXVI Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.** 2003, Belo Horizonte. Anais eletrônicos. Disponível em: [http://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos\\_np10.shtml](http://www.intercom.org.br/papers/congresso2003/nucleos_np10.shtml)>. Acesso em 26 out. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, 560p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez; Salvador: EQUIP/UFBA, 2002.

TORRES, Rosa Maria. **Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial**. In Tommasi, L., Warde, M. J., Haddad, S. (Orgs.) O Banco Mundial e as políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1996.

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**, Rio de Janeiro; DP&A, 2001.

\_\_\_\_\_. **PNE:FHC sabota o plano idéias para o balanço do PNE**. São Paulo: Xamã. 2001.

XAVIER, M. E. S. P. **Capitalismo e escola no Brasil**: a constituição do liberalismo em ideologia educacional e as reformas do ensino (1931-1961). Campinas-SP: Papirus, 1990.

WEREBE, Maria José G. **Grandezas e misérias do ensino no Brasil**. 2ª. Edição. São Paulo: Ática, 1997.

WERTHEIN, Jorge. In: COSTA, C. Abre-te Sésamo. **Educação**. Ano 28 – n.244, Agosto, 2001.