

Políticas de Educação de Jovens e Adultos e seus resultados: o caso do Paraná

Jorge Luiz Correia*
Angela Mara Barros**

Resumo

As políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos, no Paraná, no período de 1995 a 2002, constituem o objeto deste artigo. O objetivo posto é refletir a respeito dos resultados das referidas políticas educacionais a partir da apresentação das ações e estratégias implementadas para sua efetivação. Para análise do objeto utiliza-se uma abordagem histórica, relacionando a problemática com os determinantes históricos e sociais do desenvolvimento do capitalismo. Evidencia-se que as políticas colocadas em prática para a EJA, no estado, resultaram na ampliação do atendimento e em altos índices de conclusão, por meio de mecanismos de descentralização e aceleração da certificação. Conclui-se que tais políticas estiveram em sintonia com as diretrizes mais gerais da reforma educacional e ampliaram o horizonte da universalização da educação básica.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos. Políticas Educacionais. Descentralização. Certificação da Educação Básica.

1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste artigo são as políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), desenvolvidas no Paraná, durante o governo Jaime Lerner

* Mestre em Educação; professor de História da rede pública estadual do Paraná; atua no Centro Estadual de Educação Básica para Jovens e Adultos Prof. Manoel R. da Silva, Maringá; jorgeluizcorreia@yahoo.com.br

** Doutora em Educação; professora do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação – Mestrado e Doutorado da Universidade Estadual de Maringá; angelalara@ymail.com

(1995-2002). Tais políticas resultaram em uma ampliação do número de matrículas e pessoas atendidas nessa modalidade e integraram as diretrizes educacionais estaduais, no referido período.

O objetivo proposto é a reflexão acerca dos resultados alcançados pela implementação de determinada política educacional, a partir da caracterização das ações e estratégias desenvolvidas pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná/Departamento de Educação de Jovens e Adultos (SEED/DEJA), no atendimento daqueles que buscaram iniciar ou retornar a processos de escolarização para obtenção de certificação.

A reflexão crítica a respeito da atuação do governo do Estado do Paraná na oferta de educação para essa parcela da população, bem como do caráter e dos mecanismos em que esta oferta se concretizou no Paraná, ganha importância em razão de sua intensidade e apelo social em que a EJA se insere. Destaca-se que o número de pessoas atendidas pela EJA, no estado do Paraná, seja por meio de exames supletivos ou cursos, foi apresentado como estratégia de viabilização da universalização do acesso à escola e a reparação de uma dívida para com aqueles que foram excluídos do processo educacional.

Pelas características próprias dos educandos que atende, a modalidade da EJA assume processos e propostas pedagógicas próprias, que devem valorizar experiências e conhecimentos adquiridos por meios formais e informais, possuindo uma organização temporal própria para obtenção de certificação. Além disso, como a legislação em vigor fornece aos sistemas estaduais a prerrogativa de estabelecer as normas para a organização dos cursos e de exames, é possível verificar, entre os estados, diferentes formas de oferta dessa modalidade de ensino, desde a carga horária mínima exigida para os cursos, a diversidade de propostas pedagógicas até os processos de obtenção de certificação.

A política educacional estadual desenvolvida para jovens e adultos é entendida neste trabalho como ação de governo, isto é, como intervenções realizadas de forma deliberada, no âmbito da estrutura e dos serviços mantidos pelo governo do estado do Paraná e, portanto, públicos. Isso significa que a colocação em prática de uma determinada política educacional envolve uma série de condições, como disponibilidade de recursos humanos, físicos e financeiros, que materializem as referidas políticas.

Para a análise do objeto de estudo parte-se do entendimento de que este deve ser contextualizado historicamente, o que significa relacionar a problemática

com as questões gerais e os determinantes históricos e sociais do desenvolvimento do capitalismo em sua fase imperialista, neoliberal e na qual predomina o capital financeiro. Tem-se com a referida contextualização, a postura de que o objeto não pode ser explicado por si ou que sua explicação seja possível restringindo-se somente ao campo educacional, mas que deve explicitar-se na apreensão das relações educacionais com as relações econômicas, políticas, sociais e ideológicas da sociedade capitalista. Tal procedimento somente é possível de realizar-se no contexto histórico de sua produção.

2 AÇÕES E ESTRATÉGIAS DE OFERTA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO PARANÁ

A caracterização das ações que se seguem, neste item, procura atender às principais ofertas realizadas pela rede estadual, isoladamente ou em conjunto com a rede municipal e ONGs, no atendimento a jovens e adultos. Estão descritas as atividades principais que abrangeram a oferta de cursos da Fase I, da Fase II e do ensino médio e os exames supletivos, nas formas e organizações pedagógicas próprias que tomaram, de acordo com a legislação e normatizações estabelecidas pelos órgãos competentes e que também sofreram alterações durante o período.

2.1 O ATENDIMENTO AOS EDUCANDOS DA FASE I

A timidez dos programas desenvolvidos pelo poder público e a ausência de campanhas e ações massivas no atendimento a analfabetos e pessoas sem a conclusão de estudos correspondentes à 4ª série, não significa a inexistência total dessa oferta, mas, certamente, está relacionada às restrições de seu financiamento determinadas pela legislação do Fundef1. Tais restrições impactaram negativamente, em especial, o número de matrículas das redes municipais, que deveriam ser as principais provedoras dessa oferta, tendo em vista

o processo de municipalização em curso, no estado, durante toda a década de 1990 (GOUVEIA; SOUZA, 2001).

A atuação da Secretaria de Estado da Educação/Departamento de Educação de Jovens e Adultos (Seed/DEJA), no atendimento à Fase I, ocorreu de forma direta, por meio da manutenção de cursos e da oferta de exames supletivos, denominados de Exames de Equivalência, e de forma indireta, quando do apoio e acompanhamento aos municípios dessa oferta.

Outra forma de atuação da seed/DEJA no atendimento à Fase I foi a realização de convênios com organizações não governamentais, quais sejam: a Associação Projeto Educação do Assalariado Rural Temporário (APEART), o Centro de Proteção da Vida e a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA). Esses convênios previam o repasse de recursos públicos às referidas entidades para contratação de monitores que atuavam, em especial, na alfabetização de adultos e na preparação de educandos para prestarem os Exames de Equivalência, realizados diretamente nos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos (CEEBJAs) da região onde atuavam. Os convênios determinavam, também, o repasse de recursos para a contratação de supervisores pedagógicos e para as despesas administrativas das organizações.

2.2 A REESTRUTURAÇÃO DO SUPLETIVO SERIADO

A SEED/DEJA encaminhou ao Conselho Estadual de Educação (CEE), em 1995, uma proposta de reestruturação dos cursos de 1º e 2º Grau Supletivo – Função Suplência de Educação Geral – Fase I, II e III. Nessa forma de oferta, conhecido como Supletivo Seriado, a analogia entre períodos e séries era direta, reforçada pelo fato de que se ofertavam todas as disciplinas, concomitantemente, e pela maioria dos professores atuarem, também, no ensino regular diurno.

Essa oferta estava presente em 94 municípios paranaenses e nos municípios mais populosos, em mais de um estabelecimento de ensino. Segundo dados da Seed, em 1995, estavam matriculados 55.123 educandos e, no ano 2000, as matrículas na rede estadual nessa oferta chegaram a 72.326 educandos, representando um acréscimo de 31% no número de matrículas (PARANÁ, 2001a).

Com a proposta aprovada pelo CEE por meio Deliberação 010/96, as disciplinas foram redistribuídas em cinco blocos semestrais, diminuindo o número de horas-aula diárias. Inseriu-se o atendimento individual facultativo na primeira hora-aula, flexibilizando o horário de chegada dos alunos à escola e a aprovação por disciplina, permitindo que o aluno avançasse para o bloco seguinte, mesmo tendo ficado retido em alguma disciplina do bloco anterior. Os cursos, entretanto, passaram a ter dois anos e meio de duração (PARANÁ, 1996).

Em novembro de 1997, o DEJA enviou uma nova solicitação ao CEE para alteração na Deliberação 010/96, que havia sido implantado no início daquele ano. As discussões e proposições que se fizeram durante o ano de 1998 foram implantadas em 1999, por meio da Ação Pedagógica de Complementação de Estudos. Tal alteração representava, na prática, uma adequação da grade curricular para as Fases II e ensino médio. A complementação resumia-se ao encaminhamento de um tema para pesquisa por disciplina, a ser executada pelos alunos durante o semestre, fora do horário escolar, sob orientação do professor, equivalendo a 400 horas-aula para a Fase II e 600 horas-aula para o ensino médio.

Com base na Deliberação 008/00 do CEE, a Seed/DEJA encaminhou nova reorganização para o supletivo seriado. Em 2001, foi apresentada ao CEE uma proposta pedagógica que transformava os cursos de supletivo seriado em curso presencial. A matrícula continuava a ser feita por bloco de disciplinas. A carga horária de 1.200 horas possibilitou a organização dos cursos em dois anos e uma certa flexibilização nos horários das aulas, com uma carga horária diária menor, com quatro horas-aula por noite. O aluno deveria frequentar, no mínimo, 75% da carga horária de cada disciplina como requisito para sua promoção (PARANÁ, 2000).

Constatou-se que a sistemática de oferta do supletivo seriado experimentou, entre 1995 e 2002, quatro diferentes formas de organização. Essa constante alteração e os períodos de transição entre elas, em que havia alunos em duas organizações curriculares distintas, já que a implantação de uma nova organização ocorria de forma gradativa, aliada aos problemas pedagógicos próprios de cada escola, agravados pela constante rotatividade e chegada de professores inexperientes nessa modalidade, junto com a falta de acompanhamento e orientação da Seed/DEJA na implantação das propostas pedagógicas, dificultaram a criação de uma identidade própria dos cursos que exigiam a frequência presencial dos educandos na escola.

2.3 A ATUAÇÃO DOS CEEBJAS NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DO PARANÁ

Desde sua criação até o ano 2001, os cursos realizados nos CEEBJAs2 não tinham uma carga horária mínima obrigatória a ser cumprida pelo aluno. A matrícula era realizada por disciplina e em qualquer época do ano. Cada disciplina estava dividida em avaliações/módulos, determinados por cada um dos estabelecimentos de ensino. O aluno poderiam comparecer ao CEEBJA apenas para realizar as avaliações, aplicadas obrigatoriamente na escola. O atendimento e as orientações de estudos eram realizadas individualmente e o professor ficava à disposição do aluno para realizar as orientações e avaliações. As disciplinas concluídas nos exames supletivos poderiam ser aproveitadas nos CEEBJAs e vice-versa para integralização do currículo e obtenção do certificado.

A partir de 1995, o crescente número de matrículas, a possibilidade de realização de trabalhos descentralizados, a flexibilidade de sua oferta, inclusive com calendário letivo diferenciado de atendimento ininterrupto por motivos de férias, a capacidade de atender diferentes perfis socioeducacionais e a forma positiva como reagiam às solicitações e proposições da Seed/DEJA, fizeram com que os CEEBJAs ampliassem sua atuação e o número de matrículas.

A oferta descentralizada de escolarização do ensino fundamental e, posteriormente, do ensino médio, em bairros ou municípios onde não havia oferta de EJA, constituiu importante fator da expansão das matrículas. Vinculado à matrícula e proposta pedagógica dos CEEBJAs, o Posto Avançado do CEEBJA (PAC) previa atendimento individual e coletivo com um número predeterminado de dias letivos para cada uma das disciplinas e a realização de matrículas no início de cada uma delas.

Atendendo a Deliberação 008/00 do CEE, a partir de 2002, os CEEBJAs passaram a ofertar curso semipresencial. Essa oferta previa momentos presenciais obrigatórios para os educandos de, no mínimo, 30% da carga horária total do curso, distribuídas entre as disciplinas. O restante da carga horária – 70% do total do curso – seria cumprido em momentos não presenciais, com atividades organizadas pelos professores por meio de guias de estudos (PARANÁ, 2001b).

Os CEEBJAs apresentaram acelerado aumento do número de matrículas que, no período de 1996 a 2002, cresceram 300%. Sua forma de oferta mais flexível, sua dinamicida-

de para realizar as matrículas em qualquer época do ano, a multiplicidade de atendimentos descentralizados, a possibilidade de aproveitamento de estudos concluídos anteriormente e a perspectiva de conclusão dos estudos de forma rápida contribuíram para esse crescimento.

Tabela 1: Número de matrículas em CEEBJAs – 1996-2001

Ano	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Matrículas	82870	152939	220961	235036	250433	234215
Concluintes*	6497	29842	82250	95285	114974	93024
% Concluintes	7,84	19,51	37,22	40,54	45,91	39,71

* Foram considerados concluintes aqueles que terminaram uma determinada fase.

Fonte: Levantamento estatístico Seed/ DEJA 1996-2001.

Destaca-se, ainda, o número de educandos que conseguiram concluir seus estudos nos CEEBJAs entre 1996 e 2001. Ressaltam-se, também, os crescentes percentuais de aprovação durante o mesmo período, que passaram de 7% para 45% de concluintes. Tais fenômenos relacionam-se às já citadas possibilidades diferenciadas de organização da oferta de EJA nessas escolas, bem como revelam os impactos das cobranças pelos resultados estatísticos e índices de produtividade realizados pela Seed/DEJA (PARANÁ, 2001d).

2.4 OS EXAMES SUPLETIVOS DA FASE II E ENSINO MÉDIO NO PARANÁ

Nos anos anteriores a 1996, os exames supletivos eram realizados uma única vez por ano, durante um fim de semana, em que eram aplicadas as avaliações de todas as disciplinas ou áreas do conhecimento. Sem necessitar apresentar documentação escolar anterior, a única exigência para a inscrição nos exames era a idade mínima: 18 e 21 anos para o 1º e 2º Grau, respectivamente, durante a vigência da Lei 5.692/7 e com a Lei 9.394/96 a idade passou a ser de 15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio.

No final de 1995, o CEE aprovou o projeto de execução dos exames supletivos para o ano de 1996, encaminhado pelo DEJA, que propunha alterações

em sua organização. Para oportunizar melhores condições de preparo aos candidatos, a aplicação dos exames foi dividida em três etapas, com três disciplinas de cada grau. Além dessa alteração, foi aprovada a instalação de cursos preparatórios nos CEEBJAs e nas empresas que mantinham Termo de Cooperação Técnica com a Seed, com a utilização dos materiais didáticos do Telecurso 2000. Os CEEBJAs foram credenciados como locais de inscrição, execução e certificação dos exames supletivos (PARANÁ, 1995).

Para o funcionamento dos cursos preparatórios, o candidato ou a empresa à qual estava vinculado deveria fazer uma colaboração monetária por disciplina, que era administrada pela associação de professores e alunos do CEEBJA. Com os recursos financeiros arrecadados, as associações reproduziam o material didático usado nos cursos preparatórios, pagavam os professores e monitores que orientavam os candidatos em seus estudos. O restante dos custos dos exames supletivos era arcado pela Seed.

Combinado com um processo constante de descentralização dos locais de aplicação, em municípios que reunissem cerca de 150 inscritos, por exemplo, bem como a realização dos cursos preparatórios em empresas, igrejas, escolas, sindicatos, etc., coordenados pelos CEEBJAs, multiplicaram-se o número de inscrições para os exames.³ A preparação realizada e as condições exigidas para a aprovação fizeram crescer o número de inscritos e os percentuais de aprovação das disciplinas, como demonstram as tabelas a seguir.

Tabela 2: Número de inscritos e percentual de aprovação nos exames supletivos de ensino fundamental Fase II, nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática e História, no Paraná, nos anos de 1995 a 2002

ANO	Língua Portuguesa		Disciplina Matemática		História	
	Presentes	% AP	Presentes	% AP	Presentes	% AP
1995	1231	31,19	1626	15,99	1565	26,01
1996	2031	53,02	3979	24,98	1389	10,51
1997	3849	88,49	1217	87,51	4077	81,16
1998	11680	85,4	8414	74,97	10898	75,97
1999	10821	82,31	11346	83,48	9968	88,79
2000	10778	47,05	10756	82,49	10601	84,40
2001	7445	66,18	7086	48,30	7057	73,50
2002*	7699	70,8	7186	92,20	6333	85,93

Fonte: Levantamento Estatístico DEJA/Seed. 1995-2002.

Legenda: AP – aprovados

* Em 2002, os exames supletivos eram constituídos pelas seguintes áreas de conhecimento: ensino fundamental. Ciências e Matemática pertenciam das área das Ciências Naturais e suas Tecnologias. História e Geografia pertenciam das área de Ciências Humanas e suas Tecnologias. Língua Portuguesa e Língua Estrangeira pertenciam à área das Linguagens, Códigos e suas Tecnologias.

Tabela 3: Número de inscritos e percentual de aprovação nos exames supletivos de ensino Médio, nas disciplinas de Língua Portuguesa, Matemática, História e Química, no Paraná, nos anos de 1995 a 2002

ANO	Disciplina							
	Língua Portuguesa		Matemática		História		Química	
	Presentes	% AP	Presentes	% AP	Presentes	% AP	Presentes	% AP
1995	1694	63,05	2548	3,57	2082	23,05	2525	10,57
1996	1109	65,46	3352	20,07	1722	57,7	1649	17,53
1997	1810	88,07	3459	89,22	4077	81,16	2299	92,91
1998	12840	92,04	24501	92,25	25755	97,97	35516	86,31
1999	38324	89,25	45141	91,91	44524	91,35	40052	95,91
2000	41316	56,24	28988	79,3	32024	84,03	31912	88,9
2001	28294	73,29	25344	47,84	26161	80,67	25151	71,96
2002*	27480	72,87	29058	57,12	20928	92,56	29058	57,12

Fonte: Levantamento Estatístico DEJA/Seed. 1995-2002.

Legenda: AP – aprovados

* Em 2002, os exames supletivos eram constituídos por áreas de conhecimento, da seguinte forma: Ensino médio. Matemática, Química, Física e Biologia pertenciam das área de Ciências Naturais e suas Tecnologias. História e Geografia pertenciam à área de Ciências Humanas e suas Tecnologias. Língua Portuguesa e Língua Estrangeira pertenciam das área das Códigos, Linguagens e suas Tecnologias.

Em 2002, a Seed passou a ofertar os exames supletivos on-line. Com o objetivo de atender candidatos sabatistas, caminhoneiros, trabalhadores por turnos e outros grupos impedidos de participar dos exames aos sábados e domingos, foram ofertados os exames supletivos em datas especiais, utilizando-se de programa de computação próprio e da comunicação via internet para a realização e correção das provas.

3 O CONTEXTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA NA DÉCADA DE 1990

As últimas três décadas do século XX caracterizam-se por uma profunda crise na sociedade capitalista. O reconhecimento dessa situação não significa, porém, uma atividade paralisante ou agonizante das forças sociais e produtivas presentes no embate histórico. A agudização das contradições, expressa na própria crise, impulsionou a reorganização do sistema capitalista como um todo em busca de sua sobrevivência. Tal constatação significa que, apesar da crise, o capital con-

tinuou seu movimento de expansão, definido por Chesnais (1997, p. 46) como mundialização do capital, ou seja, “[...] um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista.”

O referido processo, ao mesmo tempo de expansão concentradora e centralizadora, conduzido pelo capital financeiro, faz-se presente nos mais diversos setores da economia por meio do controle acionário das empresas. Além dos bancos propriamente ditos, o capital financeiro materializa-se nos fundos de pensão e aposentadorias, nas empresas seguradoras ou nas administradoras de investimentos nas bolsas de valores do mundo inteiro. Suas exigências de liberalização total de movimento impostas em todos os lugares devem ser satisfeitas e qualquer ameaça que coloque em risco suas margens espetaculares de lucros, revoam, com auxílio da mais moderna tecnologia de informação e comunicação, para nichos mais seguros de rentabilidade, sem se importar com as consequências para as economias de onde, até então, alimentavam seus lucros (CHESNAIS, 1997; PAULANI, 2006).

O discurso e princípios neoliberais da redução da presença do Estado concretizaram-se, no campo educacional, com a reforma da educação brasileira, na década de 1990. Tal reforma, realizada no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, abrangeu um leque de ações no sentido de reformular a legislação, as diretrizes curriculares, o planejamento, as ações governamentais, os programas de financiamento e de formação de professores, os processos de gestão e a política de avaliação (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000).

Dentro desses marcos, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), Lei 9.424/96, reveste-se de peculiar importância, pois foi o mecanismo utilizado pelo governo federal para induzir e concretizar os processos de descentralização das ações e dos recursos da educação, bem como a focalização no ensino fundamental de crianças e adolescentes, ao atender ao objetivo da redução dos gastos sociais e às determinações das agências multilaterais e seus empréstimos para a educação (DI PIERRO, 2001).

A racionalização dos gastos públicos e a sua redistribuição entre os níveis de ensino estiveram entre os fins perseguidos pela reforma educacional. Para atingir esses objetivos, a reforma da educação foi implementada seguindo as diretrizes comuns às demais políticas públicas para a área social, ou seja:

Descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; e desregulamentação, que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização dos direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado. (DI PIERRO, 2001, p. 323).

Tais diretrizes forçaram a descentralização dos serviços para os estados e municípios onde a ampliação ou redução da oferta pública de EJA passou a depender da “[...] capacidade financeira de cada Unidade da Federação, da vontade política dos respectivos governantes, da demanda e pressão social da população local em defesa desse direito.” (DI PIERRO, 2005, p. 6).

A dinâmica das matrículas nos cursos de EJA, no período de 1995 a 2002, apresentada a seguir, esteve vinculada diretamente à sua oferta por parte dos estados e municípios. Apesar da diretriz de focalização no ensino fundamental de crianças e adolescentes e a escassez das fontes de financiamento, principalmente, por parte do governo federal, a evolução do número de matrículas em cursos presenciais de EJA, em âmbito nacional, apresentou um crescimento na ordem de 88%, no período de 1995 a 2002.

Tabela 4: Número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, no Brasil, 1995-2002

Ano	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
							Presencial	Semipresencial
Total Brasil	2476554	2881770	2881231	3071906	3410830	3777989	3779593	879455

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC. Sinopse Estatística. Censo Escolar. 1996-2002.

Diante dos dados gerais de matrículas, vale lembrar que, certamente, o número de jovens e adultos envolvidos em processos de escolarização foi maior, pois as estatísticas consideram apenas os cursos presenciais com avaliação no processo. Assim, não estão compreendidos os cursos de educação a distância e programas e ações de alfabetização e educação básica promovidos por igrejas, sindicatos, associações comunitárias, entre outros, raramente contados nas estatísticas oficiais (DI PIERRO, 2000).

Chama a atenção, ainda, o declínio do número de matrículas no ano de 1998. Segundo Di Pierro (2000), tal fato tem duas explicações: uma se refere à entrada em vigor do Fundef, cuja exclusão das matrículas de EJA no sistema de financiamento do Fundo desestimulou e limitou a capacidade de atendimento dos estados e municípios. Outra explicação é que muitos sistemas de ensino passaram a caracterizar os programas de Educação de Jovens e Adultos do ensino fundamental como programas de aceleração de estudos, que poderiam ser computados como matrículas do ensino regular e incluídos nos cálculos do Fundef.

A respeito do financiamento, Di Pierro e Graciano (2003) mostram que os gastos com EJA foram ínfimos durante toda a década de 1990; entre 1994 e 1998 não chegaram a 0,5% dos gastos federais com educação e cultura. Os autores acrescentam, ainda, que a situação se agrava mais quando, no mesmo período, os reduzidos recursos destinados em orçamento não chegaram a ser aplicados totalmente. Obstáculos burocráticos e mecanismos de represamento das despesas públicas fizeram com que a execução orçamentária das despesas com EJA ficasse em torno de 65% dos valores autorizados pelo Congresso Nacional.

Essa posição secundária da EJA na hierarquia das prioridades educacionais evidenciou-se também nos três principais programas destinados ao atendimento de jovens e adultos executados pelo governo federal no período de 1995 a 2002. São eles: O Programa de Alfabetização Solidária (PAS), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor)⁴. Somente em 2001, pressionado pelos secretários municipais e estaduais de educação e por organizações sociais, o governo federal se propôs a uma ajuda financeira maior, por meio do Programa Recomeço, focalizado nos estados do Norte e Nordeste do país, com recursos do Fundo de Combate à Pobreza (DI PIERRO, 2005).

Simultaneamente ao governo Fernando Henrique Cardoso, o Paraná foi governado por Jaime Lerner, que operacionalizou a implementação de políticas sintonizadas com as reformas neoliberais, em especial na área da educação. Os dois grandes programas educacionais desenvolvidos durante seu governo foram o Programa Qualidade no Ensino Público no Paraná (PQE)⁵ e o Programa de Expansão, Melhoria e Inovação do Ensino Médio (Proem)⁶, que focalizaram o Ensino Fundamental e Ensino Médio regulares.

Integrou, ainda, as políticas educacionais estaduais implementadas à centralidade da questão da gestão, concretizada na preocupação com os resultados do sistema, realçada pela importância dada às práticas de avaliação e pela constante apresentação e cobrança de índices e estatísticas. A produtividade das escolas, em termos de conclusão, aprovação, repetência e evasão, passou a ser critério de ganhos e perdas em termos de materiais e recursos humanos.

Deslocou-se, dessa forma, a preocupação do que acontece em sala de aula para o processo de gestão: a obtenção de informações fidedignas e estatísticas educacionais, a participação crescente dos pais e da comunidade, a otimização dos recursos disponíveis, a modernização de sistemas gerenciais, a descentralização, a responsabilização pelos resultados, o uso de novas tecnologias e a importância da avaliação escolar foram preocupações que se fizeram proeminentes na gestão do sistema educacional estadual do Paraná, na década de 1990, especialmente na gestão Lerner.

4 A POLÍTICA DE EJA NO PARANÁ E SEUS RESULTADOS

O conjunto de ações e programas executados pela Seed/DEJA, explicitados anteriormente, resultou na ampliação do atendimento a jovens e adultos que buscaram escolarização no estado do Paraná. Conforme os dados da Tabela 5, o número de matrículas na rede estadual cresceu cerca de 104% no período de 1995 a 2000, decrescendo desse último ano em 27% para 2002. Os dados revelam, ainda, que em 1995, a oferta de EJA pela rede estadual representava 67% das matrículas e continuou crescente até 2000 e 2001, quando representou 90% das matrículas do estado. Tal proporção revela que, efetivamente, a oferta de cursos de EJA foi assumida pelo estado, mesmo não sendo possível computar essas matrículas no Fundef, o que significa dizer que seu financiamento ocorreu com recursos do próprio estado.

Outro fato evidente apresentado na Tabela 5 é a diminuição drástica do número de matrículas na rede privada. Certamente, a dinamicidade e a ampliação da oferta pública dessa modalidade contribuiu para tal fato, já que para o perfil econômico dos educandos atendidos – em sua grande maioria pessoas

de baixo poder aquisitivo – o pagamento de mensalidades escolares significaria ainda mais a redução de seus recursos para as necessidades básicas e a impossibilidade de frequentar e concluir seus estudos.

Tabela 5: Número de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por dependência administrativa, no Paraná, 1995-2002

Dependência Administrativa/ ANO	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
							presencial	semipresencial
Federal	-	32	-	-	-	-	-	-
Estadual	117474	156197	214855	235382	240085	215314	11814	58072
Municipal	22215	24826	22809	18693	17620	16244	37188	1581
Particular	34315	17542	14516	11446	7630	6124	4021	-
Total Paraná	174004	198597	252180	265521	265335	237682	156023	59653

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC. Sinopse Estatística. Censo Escolar. 1996-2002.

No que se refere ao perfil etário das matrículas na EJA, os dados da Tabela 6 revelam uma crescente participação das parcelas mais jovens atendidas na modalidade, que se mostra crescente no Paraná, no período. Enquanto, no ensino fundamental, os matriculados com menos de 18 anos representavam 22% do total de matrículas em âmbito nacional, nos anos de 1995 e 2000 a 2002, no Paraná, as matrículas nessa faixa etária cresceram de 28% para 36%, no mesmo período. Esses dados mostram um processo de juvenilização da EJA, que passou a atender adolescentes, provavelmente oriundos de escolas regulares onde sofreram processos de reprovação ou evadiram para se inserir na EJA.

Tabela 6: Número de alunos matriculados em cursos presenciais com avaliação no processo, no ensino fundamental de 5ª a 8ª série, com menos de 18 anos, no Brasil e no Paraná, em 1995, 2000, 2001 e 2002

Ano	Brasil			Paraná		
	Total de matrículas	Matrículas com menos de 18 anos, no ensino fundamental de 5ª a 8ª série	Percentual	Total de matrículas	Matrículas com menos de 18 anos no ensino fundamental de 5ª a 8ª série	Percentual
1995	1286635	286900	22	105422	29637	28
2000	1428644	322505	22	124365	35781	28
2001	1485459	329875	22	111914	35000	31
2002	1434650	334581	23	69969	25200	36

Fonte: MEC/ INEP/ SEEC. Sinopse Estatística. Censo Escolar. 1995, 2000, 2001, 2002.

A intensidade de tal processo pode ser dada, ainda, pelo estabelecimento de critérios para a oferta de cursos regulares noturnos de ensino fundamental na rede estadual. Pela Resolução n. 2618/2001, a Seed, na prática, passou a ofertar ensino fundamental no período noturno apenas na modalidade de EJA, justificada no fato de uma acentuada redução da demanda de alunos e de que a clientela estaria na faixa etária indicada para a EJA (PARANÁ, 2001c).

No que se refere à atuação direta da Seed na oferta de EJA, pode-se afirmar que os CEEBJAs constituíram o principal instrumento para sua realização, diante da quantidade de matrículas realizadas, conforme Tabela 1. A proposta pedagógica diferenciada, com atendimento individual, matrícula por disciplina e, até o ano de 2001, sem o estabelecimento de uma carga horária mínima e obrigatoriedade de sua frequência presencial, possibilitava aos 88 CEEBJAs autorizados a funcionar no Paraná, maior flexibilidade na organização pedagógica e a possibilidade de aceleração e de diferentes tempos para a conclusão do ensino fundamental e médio. Os CEEBJAs passaram a atuar também como centros de coordenação de trabalhos de EJA, com a tarefa de articular e desenvolver ações conjuntas com municípios e outras instituições. Vinculavam-se aos CEEBJAs o atendimento descentralizado e a operacionalização dos exames supletivos.

A atenção aos dados estatísticos e a cobrança de resultados numéricos de conclusão é outro elemento presente em todas as formas de oferta realizadas e que perpassam a política educacional implantada na EJA no Paraná, entre 1995 e 2002. A Seed/DEJA utilizou-se de diversos expedientes para que, além de aumentar o número de pessoas atendidas com o estabelecimento de metas de alunos a serem matriculados, as unidades escolares e as ONGs alcançassem índices de conclusão e ampliassem suas ofertas educacionais. O critério de número de alunos/resultados de conclusões esteve muitas vezes presente para determinar o recebimento de recursos para as escolas, a permanência de cursos, o número de professores das escolas e, especialmente, como elemento comparativo entre as unidades escolares, conforme o que determinava a Resolução n. 246/2001.7 O resultado desse processo expressou-se nos altos índices de conclusão dos educandos, especialmente nos CEEBJAs e nos exames supletivos, como nos mostram os dados das Tabelas 1, 2 e 3.

Entende-se que, assim como em âmbito nacional, também no Paraná, a EJA manteve um caráter marginal, secundário e supletivo no conjunto das políti-

cas educacionais implantadas no estado, no período de 1995 a 2002. Entretanto, mesmo sem figurar entre as prioridades educacionais, a EJA cumpriu uma importante função para a consecução dos objetivos educacionais do governo Lerner: dar vazão a processos de aceleração de certificação e conclusão de estudos, seja para a adequação idade-série, seja para aqueles que já se encontravam inseridos no mercado de trabalho.

O cumprimento de tal função respondeu, no entendimento das autores deste trabalho, às exigências fundamentais a serem realizadas pela educação preconizadas pelas agências multilaterais, como tradutoras dos requisitos do capital financeiro mundializado: o alívio das situações de pobreza e promoção do desenvolvimento econômico por meio da elevação da escolaridade, sem o correspondente aumento de recursos financeiros para tal finalidade (BANCO MUNDIAL, 1995).

A oportunização de processos de certificação e escolarização para aqueles que já se encontravam no mercado de trabalho mantinha abertas as expectativas de manutenção ou recolocação em postos de trabalho, por meio da ideia da empregabilidade. Por outro lado, a adequação idade-série ou correção de fluxo escolar, realizada via EJA, em processos acelerados de certificação, possibilitava a diminuição de gastos com educação, já que processos de reprovação e evasão eram vistos como desperdício de recursos, irracionalidade administrativa e ineficiência do sistema de gestão.

Um conjunto de fatores contribuiu para a utilização da EJA como mecanismo de correção de fluxo: a redução da idade permitida para certificação por meio dos exames supletivos – e a aprovação em massa como ocorreu no Paraná –, a idade de ingresso para os cursos estabelecida em 14 anos, as formas de aceleração e aligeiramento de conclusão dos cursos de EJA, a interpretação e orientação da Seed sobre aproveitamento de estudos, culminando com o encaminhamento dos alunos dos cursos noturnos para a EJA e a cessação da oferta do ensino fundamental nesse turno (BRASIL, 1996; PARANÁ, 1995, 2000; 2001c; 2001d).

A outra função destacada que se acredita que a EJA cumpriu, nas políticas educacionais paranaenses, no período de 1995 a 2002, foi a certificação para a permanência ou inserção no mercado de trabalho. Por se tratar de educandos, em sua grande maioria, já inseridos no mundo do trabalho, como condição de sua sobrevivência e de sua família, a vinculação emprego-certificação tornou-se a principal característica do atendimento à escolarização por meio dessa modalidade.

As políticas educacionais oficiais que atuaram nesse campo, entre elas as políticas de EJA, embasaram-se no discurso de que a reestruturação produtiva e o uso das novas tecnologias ampliaram o grau de competitividade da economia, trazendo novas exigências ao mercado de trabalho, a necessidade de aumento dos níveis de conhecimento e habilidades por parte dos trabalhadores e de novos comportamentos, como flexibilidade, criatividade, aceitação de mudanças, entre outros.

O referido discurso acentuou-se nas políticas educacionais paranaenses com base na propalada mudança do perfil econômico do estado, por meio de políticas industrializantes, impulsionadas pela atração de indústrias automobilísticas, especialmente na segunda metade da década de 1990. Era preciso formar e preparar mão de obra para as novas possibilidades que se abriam no mercado de trabalho local com a nova fase. Para isso, a obtenção da escolaridade básica tornava-se requisito fundamental para a colocação no mercado de trabalho. A EJA mostrava-se como uma das vias para a aquisição dos conhecimentos e das novas competências, exigidos pelo mundo do trabalho e relacionadas às transformações produtivas ocorridas e em curso.

A veiculação desse discurso contribuiu para a construção de uma ideia irreal de que, para aqueles que tivessem educação, abririam-se as portas das oportunidades de emprego. As condições para a empregabilidade – nova roupagem da Teoria do Capital Humano (OLIVEIRA, 2001) – passariam, obrigatoriamente, pela obtenção e posse do certificado, a começar pelo diploma da educação básica, passando pela educação superior, de cursos profissionalizantes complementares, de idiomas, enfim, de todos os certificados que pudessem, a priori, comprovar a aquisição de conhecimentos, habilidades e a disposição para a aprendizagem contínua. “A condição de ‘prontidão’ é uma exigência para a empregabilidade.” (DEITOS, 2001, p. 280).

Dessa forma, a noção de empregabilidade acaba por induzir ao raciocínio de que o desemprego é culpa do desempregado que não teria se esforçado suficientemente para se preparar e qualificar para as novas exigências do mercado de trabalho. Além disso, tal discurso leva a crer que o problema de desemprego tem solução na educação, escondendo as causas reais desse fenômeno.

5 CONCLUSÃO

As políticas públicas federais de descentralização e focalização resultaram em um quadro de atendimento da EJA realizado quase que exclusivamente pelos estados e municípios de tiveram que absorver seus custos financeiros, inclusive sob os impactos da implantação do Fundef e da exclusão da contabilização dessas matrículas do Fundo. O caso do Paraná confirma a constatação com o crescimento do número de matrículas na rede estadual.

Em relação ao combate ao analfabetismo e atendimento à Fase I, é possível afirmar que figuraram como preocupação de menor importância nas políticas estaduais de EJA. Com o aprofundamento do processo de municipalização de 1ª a 4ª série do ensino fundamental regular, essa atividade foi relegada para esfera municipal e para a atuação das ONGs. As preocupações da política educacional centralizaram-se, assim, na Fase II, ensino médio e exames supletivos, níveis nos quais ficavam mais evidentes as articulações com as demais políticas de educação, por meio das funções que a essa modalidade coube desempenhar com a correção de fluxo e a certificação para o mercado de trabalho.

Com as reflexões realizadas até o momento, pode-se concluir que as políticas educacionais para a EJA, implementadas no Paraná, durante o governo Lerner, articularam-se com alto grau de organicidade às políticas e objetivos educacionais que se impuseram no período. Tais objetivos e políticas mantiveram e ampliaram o horizonte da universalização da educação básica como condição para o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, apesar de não figurar entre as prioridades educacionais, no Paraná, a EJA apresentou uma ampliação do atendimento por meio do crescimento de matrículas nos cursos e de candidatos aos exames supletivos. O relativo baixo custo da manutenção de suas ações, em relação aos resultados estatísticos alcançados, coadunaram-se com a racionalidade econômica praticada nas políticas sociais no período, marcadas pela relação custo-benefício e por processos dissimulados de privatização e redução da atuação do Estado.

Por fim, a promessa e a possibilidade de certificação, de maneira relativamente rápida, funcionou como “tábua de salvação” para milhares de jovens e adultos premidos pelas exigências de escolarização feitas pelo mercado de trabalho. Renovou-se, dessa forma, o estigma carregado pela EJA de educação menor, com-

plementar, pobre, aligeirada e sem qualidade. Sua concretização, nesses termos e condições, acabou por aprofundar os processos de exclusão e discriminação social.

Education Politics of Young People and Adult and its results: the case of Paraná

Abstract

The public politics of Education of Young people and Adults, in Paraná, in the period from 1995 to 2002, constitute the object of this article. The arranged objective is to think about the results of the above-mentioned education politics from the presentation of the actions and strategies implemented for its accomplishment. For analysis of the object a historical approach is used, connecting the problematics with historical and social determinants and the development of the capitalism. One shows up that the politics put into practice for the EJA, in the state, resulted in the enlargement of the service and in high rates of conclusion, through mechanisms of decentralization and acceleration of the certification. It is ended that such politics was in syntony with the most general directives of the education reform and enlarged the horizon of the universalization of the basic education. keywords: Education of Young people and Adults. Education politics. Decentralization. Certification of the Basic Education.

Notas explicativas

¹ No ano 2000, o número de alunos matriculados em classes de alfabetização significava apenas 0,5% da população analfabeta do estado (GOUVEIA; SOUZA, 2001).

² CEEBJA é a denominação recebida, no Paraná, pelos antigos Centros de Estudos Supletivos (CES), propostos pelo MEC, ainda na década de 1970, como forma de atendimento a jovens e adultos na modalidade de ensino à distância.

³ Como as inscrições para os exames supletivos eram feitas por disciplina, não pudemos determinar o número exato de pessoas atendidas via exames.

⁴ Em sua tese de doutorado intitulada “As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999”, apresentada na Pontifícia Univer-

sidade Católica de São Paulo, Maria Clara Di Pierro (2000) analisa detalhadamente esses três programas.

- ⁵ O PQE já vinha sendo negociado desde 1992, no primeiro governo Roberto Requião e foi assinado no final de 1994. Compunha-se das seguintes áreas de investimentos, no Ensino Fundamental: materiais pedagógicos; treinamento de professores; melhoria da rede física e aumento ao acesso; e desenvolvimento institucional, estudos e avaliação. Previa recursos de US\$ 198 milhões dos quais US\$ 96 milhões provenientes do Banco Mundial e US\$ 102 milhões como contrapartida do estado (MACHADO, 2003).
- ⁶ Negociado também desde 1992, mas aprovado no Senado Federal no final de 1997, após calorosos debates políticos, compunha-se de três subprogramas: Melhoria da Qualidade do Ensino Médio, Modernização da Educação Técnica Profissional e Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional. Os recursos previstos totalizaram US\$ 222 milhões, sendo US\$ 100 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e US\$ 122 milhões de contrapartida estadual (SAPPELI, 2003).
- ⁷ A Resolução Nº 246/2001 foi editada para estabelecer um padrão básico para o funcionamento dos CEEBJAs e permitir o acompanhamento dos resultados obtidos por essas escolas.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Washington: World Bank, 1995.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Câmara dos Deputados. Série Separata de leis, decretos, etc. n. 11/97. Centro de Documentação e Informação. Brasília, DF: 1997.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/escolar/sinopse>>. Acesso em: 31 maio 2007.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n. 3, p.19-46, set. 1997.

DEITOS, Roberto Antonio. Da afirmação da inadequação da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional à adequação às exigências políticas e econômicas hegemônicas (1995-1999). In: HIDALGO, Ângela Maria; SILVA, Ileizi L. Fiorelli (Org.). **Educação e Estado: as mudanças nos sistemas de ensino do Brasil e Paraná na década de 1990**. Londrina: Ed. da UEL, 2001.

DI PIERRO, Maria Clara. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. 314 f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 18 fev. 2006.

DI PIERRO, Maria Clara; GRACIANO, Mariângela. **A educação de jovens e adultos no Brasil: informe apresentado à Oficina Regional da Unesco para América Latina y Caribe**. São Paulo, Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação, 2003. Disponível em: <www.acaoeducativa.org>. Acesso em: 15 set. 2003.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. O FUNDEF e a democratização da educação básica no Paraná. In: _____. **O financiamento da educação e o FUNDEF no Paraná**. Curitiba: UFPR, 2001.

MACHADO, Marina de Lurdes. **As políticas na educação no estado do Paraná no período 1995-2002**: um estudo do PROEM. 2003. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação)–Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Org.). **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer 214/95**. Curitiba: 1995. Mimeografado.

_____. _____. **Deliberação 010/96**. Curitiba: 1996. Mimeografado.

_____. _____. **Deliberação 008/00**. Curitiba: 2000. Mimeografado.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Dez Anos de Educação no Paraná 1991– 2001**. Curitiba: SEED, 2001a.

_____. _____. **Proposta pedagógico-curricular do CEEBJA Prof. Manoel Rodrigues da Silva de Maringá**. Maringá: 2001b. Mimeografado.

_____. _____. **Resolução n. 2618/2001**. Curitiba: 2001c. mimeografado.

_____. _____. **Resolução n. 246/2001**. Define o porte dos CEEBJA's. Curitiba: 2001d. Mimeografado.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderlei (Org.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz; EPSJV, 2006.

SAPELLI, Marlene Lucia Siebert. **Políticas educacionais do governo Lerner no Paraná (1995 a 2002)**. Cascavel: Gráfica Igol, 2003.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

Recebido em 18 de junho de 2010
Aceito em 23 de novembro de 2010

