

POLÍTICAS E DIREITOS EDUCATIVOS DOS JOVENS E ADULTOS NO ESTADO DE SÃO PAULO: NOTAS DE PESQUISA E RELATO DE INTERVENÇÃO

Maria Clara Di Pierro

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo
mcpierro@usp.br

Salomão Barros Ximenes

Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo/Ação Educativa
salomao.ximenes@acaoeducativa.org

Resumo: O trabalho explora interfaces entre pesquisa sobre as políticas de EJA em São Paulo e demanda judicial de organizações sociais por direitos educativos dessa população. O estudo, que afere o impacto da inclusão da EJA no FUNDEB, constatou que as matrículas estão em declínio. As organizações sociais atribuem esse fato à inadequação da ação governamental, acionando o sistema de justiça, que mantém posição tradicional de não interferência nas decisões do Executivo. Os processos explicitaram posicionamentos dos agentes públicos e forneceram informações relevantes para a pesquisa e para o controle social das políticas educacionais.

Palavras-chave: educação de jovens e adultos; políticas educacionais; direito à educação

INTRODUÇÃO

Os autores deste trabalho compartilham práticas de pesquisa acadêmica e ativismo em defesa do direito à educação. O texto que segue resulta da confluência dessas duas atividades: relata resultados preliminares de uma pesquisa sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos (EJA) no Estado de São Paulo¹ e descreve uma iniciativa de organizações sociais engajadas nessa temática, que exercita a possibilidade de recurso ao sistema de justiça como meio de fortalecimento dos direitos reconhecidos na legislação. O estudo se beneficia das informações apuradas durante os procedimentos administrativos e judiciais em curso, nos quais os atores da sociedade civil expõem suas reivindicações e as autoridades públicas apresentam suas justificativas quanto às opções de políticas públicas adotadas no período.

1. Notas de uma pesquisa em andamento

O estudo cujos resultados preliminares são aqui apresentados tem por objetivo investigar a configuração e o desenvolvimento contemporâneo das políticas públicas de EJA no Estado de São Paulo, analisando-as enquanto componente e expressão das reformas das políticas educacionais consoantes à redefinição do papel do Estado na regulação das políticas sociais (BARROSO, 2005; KRAWCZYC e VIEIRA, 2008).

¹ Trata-se da pesquisa “O impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB – no Estado de São Paulo”, um dos cinco eixos do Núcleo de Estudos Educação de Jovens e Adultos, sediado na Ação Educativa e apoiado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Operamos inicialmente com as hipóteses de que teria seqüência a tendência à municipalização da EJA iniciada na última década do século XX (particularmente na etapa do ensino fundamental) e que, devido à mudança nas condições do financiamento público da modalidade proporcionada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), a matrícula na modalidade tenderia ao crescimento no final da primeira década do terceiro milênio.

A metodologia do estudo compreende a revisão da legislação e de documentos de políticas, a análise do gasto público e da matrícula na EJA nas redes públicas de ensino do Estado de São Paulo no período 2007-2010, sendo a qualidade da oferta aferida pelos indicadores de fluxo e rendimento escolar, certificação, formação e condições de trabalho docente. O diagnóstico se beneficiará dos documentos oficiais levantados nos procedimentos administrativos e judiciais em que as organizações da sociedade civil questionam as políticas públicas de EJA no Estado, produzidos com o fim específico de justificar as opções políticas frente às autoridades judiciais. A pesquisa será aprofundada, em uma segunda etapa, por estudos de caso em uma amostra de municípios selecionados segundo o porte e o comportamento das variáveis e indicadores mencionados. A revisão bibliográfica, análise de documentos governamentais, aplicação de questionários e entrevistas com gestores proporcionarão elementos adicionais para interpretação e avaliação das políticas públicas de EJA no território paulista.

Espera-se prover uma base de informações sobre a configuração atual das referidas políticas públicas no Estado de São Paulo, proporcionando uma avaliação dos modelos dominantes e/ou emergentes de gestão. Esses conhecimentos devem proporcionar uma interpretação político-sociológica das tendências identificadas nas políticas de EJA, bem como propiciar recomendações para a administração educacional dos municípios e do Estado, além de reformas institucionais e legislativas.

1.1. Revisão da literatura e contextualização do problema de pesquisa

As políticas públicas de EJA no Brasil remontam a meados do século XX, e sua história foi marcada pela indução federal ao desenvolvimento descentralizado de campanhas de alfabetização (BEISIEGEL, 1974; PAIVA, 1983). Os movimentos de educação e cultura popular do início da década de 1960 ofereceram a ambiência político-cultural para a emergência de uma identidade pedagógica própria da educação de jovens e adultos no país (BEISIEGEL, 1982; FAVERO, 1983), mas a pedagogia emancipadora então formulada por Paulo Freire foi expurgada das políticas governamentais durante o regime militar, que institucionalizou a EJA no sistema escolar por meio do ensino supletivo (HADDAD, 1991). No entanto, o paradigma da educação popular difundiu-se internacionalmente e influenciou as práticas educativas dos movimentos sociais que impulsionaram a transição à democracia e inscreveram na Constituição de 1988 o direito à educação escolar em qualquer idade (HADDAD e DI PIERRO, 2005).

A inscrição no aparato jurídico do direito dos jovens e adultos à escolarização não teve o impacto esperado nas políticas educativas na última década do século XX, uma vez que as

reformas implementadas sob o condicionamento de contenção do gasto público privilegiaram o ensino fundamental na infância e adolescência, mantendo a modalidade em uma posição marginal na agenda governamental (DI PIERRO, 2001, 2005). Esse distanciamento entre os preceitos legais e as políticas públicas não resultou numa intervenção significativa do sistema de justiça, quando comparado ao fenômeno descrito como “judicialização da educação”, entendido como a crescente intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais visando a proteção desse direito (CURY e FERREIRA, 2009), o que contrasta com a influência exercida pelas demandas judiciais nas políticas públicas de educação infantil, ensino fundamental de crianças e adolescentes e adaptação de unidades escolares à inclusão de pessoas com deficiência (SILVEIRA, 2010).

Os diagnósticos sobre a situação educacional atual dos brasileiros jovens e adultos são unânimes em apontar a reduzida escolaridade média da população, a persistência de elevados índices de analfabetismo nos grupos de idade mais avançada, e profundas desigualdades educacionais entre as gerações, regiões, zonas urbanas e rurais, grupos étnicos e classes de rendimento (BOGUS e ROSEMBERG, 1997; BRASIL, 2008, 2009; DI PIERRO et al, 2008; FERRARO, 2004; HADDAD, 2008; INEP, 2003; RIBEIRO e BATISTA, 2006; ROSEMBERG e PIZA, 1997).

Para suprir demanda social tão extensa, a oferta de oportunidades de formação para a população jovem e adulta é reduzida, marcadamente urbana e escolarizada, e moldada pelo paradigma pedagógico compensatório (BRASIL, 2008; DI PIERRO, 2005; HADDAD, 2008; HADDAD e DI PIERRO, 2005; RIBEIRO e BATISTA, 2006), cuja inadequação à cultura e às condições de aprendizagem dos destinatários resulta em elevados índices de abandono escolar (HADDAD et al, 2002).

Essa situação configura uma violação dos direitos educativos construídos socialmente e consagrados na legislação (ARROYO, 2005; CURY, 2000; DI PIERRO, 2001, 2005, 2008; PAIVA, 2006; XIMENES e HADDAD, 2008), e um desafio às políticas educacionais, que recente e tardiamente vêm incorporando as necessidades formativas dos jovens e adultos à agenda nacional de gestão e financiamento do ensino básico (BRASIL, 2008; HADDAD, 2007; HENRIQUES, R.; IRELAND, 2005; MACHADO, 2009), após uma década marcada pela descentralização, financiamento insuficiente e transferência de responsabilidades públicas a organizações da sociedade civil (ARELARO e KRUPPA, 2002; BARREYRO, 2007; DI PIERRO, 2001, 2005; HADDAD e DI PIERRO, 2005).

Os estudos sobre os custos, o financiamento e o gasto público com a EJA são escassos e seus autores se ressentem da falta de informações fidedignas desagregadas (DI PIERRO, 2000; HADDAD et al, 2002; GOLVEIA, 2007). Em meados da década de 1990 o gasto público na modalidade correspondia a 1,4% da despesa em educação, prevalecendo o investimento dos Estados (62,3%) e dos Municípios (28,4%) sobre aquele (9,2%) realizado pela União (ABRAHÃO e FERNANDES, 1999). Estimativas realizadas para o período 2001-2004 indicam que a despesa média anual dos Estados e Municípios na EJA representava aproximadamente 0,3% do PIB

e cerca de 10% do gasto com educação básica, situado naquele período em torno de 3% do PIB (BRASIL, 2008; CASTRO, 2007), montante insuficiente para fazer frente aos desafios educativos reconhecidos na legislação nacional e nos compromissos assumidos pelo país perante organismos internacionais.

A recente implantação do FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional 53 e pela Lei 11.494/2007, modificou parcialmente esse quadro, à medida que permitiu a consideração das matrículas na EJA, ainda que em condições desfavoráveis em comparação às demais modalidades de ensino (CALLEGARI, 2008; GOLVEIA, 2008). Essa nova configuração do financiamento público da educação básica poderia induzir positivamente os agentes públicos – Estados e Municípios - à provisão de oportunidades educacionais para a população com idade superior a 14 anos, o que permitiu formular a hipótese de que a matrícula na EJA tenderia ao crescimento nos anos subseqüentes à implementação do FUNDEB.

1.2. Demanda e oferta de EJA em São Paulo

Sendo o Estado mais populoso e desenvolvido do país, São Paulo apresenta taxas de analfabetismo inferiores à média nacional e índices de escolaridade superiores à maioria das unidades federadas. Entretanto, abriga o segundo maior contingente de pessoas que não sabem ler ou escrever, sendo superado apenas pela Bahia. Em 2007 a população com 15 anos ou mais do Estado alcançou a média de oito anos de escolaridade, porém ainda havia 4,6% de analfabetos (cerca de 1,5 milhão de paulistas) e 14% com menos de quatro anos de estudos, o que representava 4,3 milhões de pessoas. Esses fenômenos se distribuem de modo desigual entre os 645 municípios do Estado, sendo mais agudo nas regiões de economia menos dinâmica, como o Vale do Ribeira e o Litoral Sul.

Assim como no restante do país, a oferta escolar para satisfazer as necessidades de aprendizagem de contingente tão amplo de jovens, adultos e idosos é reduzida: em 2009, o Censo Escolar registrou apenas 783.476 matrículas - sendo 80,4% presenciais e 19,6% semipresenciais; no Ensino Fundamental, as matrículas somaram 380.866 mil estudantes e, no Ensino Médio, totalizaram 402.610 inscritos. A rede estadual respondia por 93,7% das matrículas no Ensino Médio, enquanto as redes municipais registraram 61,6% das matrículas no Ensino Fundamental. Nesse mesmo ano, apenas 86 prefeituras municipais se conveniaram ao Ministério da Educação para o desenvolvimento do Programa Brasil Alfabetizado, mantendo 922 turmas de alfabetização nas quais foram cadastrados 16.299 jovens e adultos.

Embora no conjunto da EJA o principal provedor seja o governo estadual, que ainda hoje responde por 66% do total de matrículas, a participação relativa dos municípios tendeu ao crescimento desde a década de 1990, predominando no ensino fundamental. Isso se deve ao processo de municipalização da oferta de alfabetização e das séries iniciais do ensino fundamental para jovens e adultos desencadeado em 1990, com a extinção da Fundação Educar (HADDAD et al, 1993), e aprofundado ao longo da década em virtude da política de reforma da rede estadual paulista, que desencorajou a expansão do então denominado ensino supletivo

e, em 1996, extinguiu (pelo Decreto 40.673/96) em sua rede escolar as classes de alfabetização e séries iniciais do ensino fundamental. Embora os municípios não tenham participado dessa decisão nem tenham recebido assistência técnica ou financeira do Estado para tal transferência, restou-lhes o encargo de atender os jovens e adultos em seu direito de alfabetizar-se e prosseguir estudos no ensino fundamental (CARVALHO, 2006).

Essa não foi uma tarefa simples, devido à política de fundos adotada pelo Governo Federal de então, na qual as matrículas realizadas na EJA não podiam ser incluídas nos cálculos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (PINTO, 2002). Nesse contexto, muitos governos municipais não dispunham de recursos nem tinham razões políticas para priorizar essa modalidade de ensino em detrimento de outras, como a Educação Infantil, cuja demanda social se explicita com maior intensidade.

| Ano | Ensino Fundamental | | | | | | Ensino Médio | | | Total Geral |
|------|--------------------|---------|---------|------------|----------------|---------|--------------|----------------|---------|-------------|
| | 1ª a 4ª | 5ª a 8ª | 1ª a 8ª | Total | | | Presencial | Semipresencial | Total | |
| | | | | Presencial | Semipresencial | Total | | | | |
| 1995 | 129.253 | 218.652 | ... | ... | ... | 347.905 | ... | ... | 97.056 | 444.961 |
| 1996 | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| 1997 | 137.716 | 333.243 | ... | ... | ... | 470.959 | ... | ... | 162.930 | 633.889 |
| 1998 | 138.640 | 384.625 | ... | ... | ... | 523.265 | ... | ... | 229.681 | 752.946 |
| 1999 | 146.103 | 415.127 | ... | ... | ... | 561.230 | ... | ... | 308.005 | 869.235 |
| 2000 | 149.688 | 428.304 | ... | ... | ... | 577.992 | ... | ... | 371.488 | 949.480 |
| 2001 | 144.434 | 427.528 | ... | ... | ... | 571.962 | ... | ... | 387.496 | 959.458 |
| 2002 | 143.139 | 307.221 | ... | 450.360 | 151.333 | 601.693 | 287.756 | 139.863 | 427.619 | 1.029.312 |
| 2003 | 146.081 | 327.193 | ... | 473.274 | 145.510 | 618.784 | 346.108 | 137.758 | 483.866 | 1.102.650 |
| 2004 | 150.343 | 337.532 | ... | 487.875 | 149.537 | 637.412 | 388.724 | 151.676 | 540.400 | 1.177.812 |
| 2005 | 141.771 | 331.646 | ... | 473.417 | 124.967 | 598.384 | 400.147 | 138.341 | 538.488 | 1.136.872 |
| 2006 | 122.500 | 310.556 | ... | 433.056 | 105.549 | 538.605 | 401.838 | 127.120 | 528.958 | 1.067.563 |
| 2007 | 106.419 | 268.810 | 371 | 375.600 | 77.938 | 453.538 | 379.734 | 99.386 | 479.120 | 932.658 |
| 2008 | 111.837 | 268.325 | - | 380.162 | 72.526 | 452.688 | 362.776 | 95.777 | 458.553 | 911.241 |
| 2009 | 99.541 | 224.788 | - | 324.329 | 65.253 | 389.582 | 314.215 | 90.332 | 404.547 | 794.129 |

... dados não coletados

Nota: A partir de 2002 o Censo Escolar discrimina os dados: curso presencial e semipresencial/presença flexível.

Fonte: Centro de Informações Educacionais – CIE/SEESP.

Diante desse quadro, não causava surpresa que a evolução de matrículas na EJA no Estado de São Paulo tivesse apresentado um crescimento tímido entre 1995 e 2004 e uma queda real nos anos subsequentes (Tabela 1). As expectativas de reversão dessa tendência foram depositadas nas novas condições de financiamento do ensino geradas pela criação em 2007 do FUNDEB².

2 As matrículas da EJA foram incorporadas progressivamente - de 2007 a 2009 - ao novo Fundo, na proporção de um terço ao ano. As despesas com a modalidade não podem exceder 15% do total do Fundo e as matrículas da EJA vêm sendo retribuídas com um valor por aluno ao ano correspondente a 80% daquele estimado para um estudante do ensino fundamental urbano.

1.3. Discussão dos resultados preliminares

Os dados coletados até o momento não confirmam as expectativas acima mencionadas, e contradizem a hipótese inicial da pesquisa: as matrículas em EJA declinam nas redes estadual e dos municípios paulistas (Tabela 2), indicando que a suposta força indutora do FUNDEB não opera na direção esperada. Como explicar esse fenômeno?

Tabela 2 – Evolução da Matrícula Inicial em EJA Presencial nas Redes Públicas do Estado de São Paulo 2002/2010

| Ano | Redes Municipais | | Rede Estadual | |
|------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Ens. Fundamental | Ens. Médio | Ens. Fundamental | Ens. Médio |
| 2002 | 297.177 | 12.779 | 131.196 | 240.954 |
| 2003 | 308.119 | 12.380 | 144.638 | 303.851 |
| 2004 | 321.163 | 13.064 | 148.174 | 351.646 |
| 2005 | 314.559 | 14.107 | 143.717 | 367.897 |
| 2006 | 284.101 | 13.744 | 142.165 | 373.562 |
| 2007 | 246.112 | 11.524 | 125.748 | 358.410 |
| 2008 | 267.808 | 11.495 | 108.310 | 340.653 |
| 2009 | 233.442 | 10.413 | 87.230 | 294.708 |
| 2010 | 180.148 | 9.251 | 58.198 | 229.258 |

Fonte: Ofício C.G. 1929/2010, de 31 de agosto, a Secretaria Estadual de Educação (SEE)

Inicialmente, é preciso considerar que a redução de matrículas na EJA transcende o âmbito estadual e se manifesta em todo o país: de acordo com o INEP, o número de escolas e a matrículas na modalidade recuaram, respectivamente, 7,3% e 14,9% entre 2007 e 2010 em todas as etapas da educação básica (Brasil, 2010, p. 17-20).

Como se pode concluir da Tabela 2, a redução total de matrículas presenciais³ na modalidade no Estado de São Paulo ocorreu em ritmo muito superior ao nacional, totalizando um recuo de 35,7% matrículas entre 2007 e 2010, sendo que somente entre 2009 e 2010 essa redução chegou a quase 25%.

Como compreender que a oferta escolar esteja em declínio, se existe uma demanda potencial de mais de 60 milhões de brasileiros com idade igual ou superior a 14 anos que são analfabetos absolutos, pessoas com escolaridade reduzida ou que não concluíram o ensino fundamental? É possível imaginar que não exista demanda social por EJA se o mercado de trabalho requer níveis cada vez mais altos de escolaridade e qualificações profissionais? Por que os jovens e adultos não buscariam oportunidades de estudos se a participação na vida social, cultural e política é cada vez mais mediada por informação, conhecimento e tecnologia? Para responder a essas questões, é necessário investigar em pelo menos duas direções.

³ Segundo a Constituição (CF/88, ADCT, art.60, inciso II) somente as matrículas presenciais podem ser contabilizadas no FUNDEB.

Uma primeira linha de investigação - na qual se insere este estudo - focaliza as políticas públicas de EJA, seu reconhecimento jurídico-institucional e sua implementação pelas redes de ensino. Considerando que a modalidade detém reduzido prestígio e se desenvolve em condições de escassez de recursos materiais e humanos, trata-se de avaliar o impacto do fator de ponderação que remunera a menor a modalidade no FUNDEB, analisar as relações federativas, aferir a eventual competição entre os programas federais - como o Brasil Alfabetizado, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) - e a oferta das redes municipal ou estadual, bem como o impacto da certificação via exames (ENCCEJA e ENEM). Cabe verificar também os efeitos sobre a oferta de EJA da recente onda de programas de remuneração dos profissionais da educação de acordo com o desempenho dos estudantes em provas padronizadas e outros indicadores quantitativos de rendimento escolar (CASSETARI, 2008; ZAQUIA, 2009)⁴.

Uma segunda linha de investigação se debruça sobre as características e motivações dos educandos da EJA, ponderando que a marginalização e a ausência de horizontes de mudança social que afetam populações em situação de pobreza extrema influem na falta de estímulo e nas dificuldades que tanto jovens quanto adultos ou idosos enfrentam para se inserir em processos de escolarização.

Entretanto, para explicar a redução das matrículas na educação escolar desse grupo, é necessário considerar também os fatores internos ao sistema educativo, como a disponibilidade, a acessibilidade, a organização, a qualidade e a relevância da educação escolar que tem sido oferecida para os jovens e adultos que são seus potenciais destinatários. Afinal, há tempos as pesquisas demonstram que a demanda por EJA é modelada pela natureza e características da oferta educativa (MESSINA, 1993). Nessa direção, a hipótese que ganha corpo é de que existe uma distância separando as necessidades educativas dos jovens e adultos das camadas populares, as condições que dispõem para desenvolver seus processos de aprendizagem e o ensino que lhes é oferecido. Em outras palavras, os jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade não ocorrem com maior frequência às escolas públicas porque a busca cotidiana dos meios de subsistência absorve todo seu tempo e energia; seus arranjos de vida são de tal forma precários e instáveis que não se coadunam com a frequência contínua e metódica à escola; a organização da educação escolar é demasiadamente rígida para ser compatibilizada com os modos de vida dos jovens e adultos das camadas populares; os conteúdos veiculados são pouco relevantes e significativos para tornar a frequência escolar atrativa e motivadora para pessoas cuja vida cotidiana já está preenchida por compromissos imperiosos e múltiplas exigências sociais.

Na outra ponta, o ciclo se completa com as respostas regressivas típicas dos gestores da política educacional – como o fechamento sistemáticos de salas e escolas, a polarização da oferta em núcleos regionais, a não realização do recenseamento específico e da chamada escolar previstos na legislação, a elevação dos requisitos mínimos para que seja autorizada a abertura

4 Encontramos evidências de que a adoção da bonificação por resultados na rede estadual paulista de ensino está impactando negativamente a oferta de EJA, pois os elevados índices de evasão que caracterizam a modalidade prejudicam a performance das escolas, induzindo as equipes a inibir a matrícula e apoiar estratégias de nucleação dos cursos como forma de proteger os próprios salários.

de novas turmas e a ausência de suporte adequado para o funcionamento das escolas no período noturno. Diante do decréscimo de estudantes, reduz-se a oferta, o que, por sua vez, implica em crescente redução da demanda. As reformas no campo institucional, com a ampliação do reconhecimento do direito à educação básica da população jovem e adulta, cuja maior expressão prática é sua inclusão no FUNDEB, não vem sendo capaz de produzir sequer uma estagnação desse ciclo.

O tópico seguinte apresenta iniciativas da sociedade civil de enfrentamento a este problema junto ao sistema de justiça, com amplo interesse para o estudo das políticas em curso.

2. Relato de uma experiência de demanda judicial do direito à EJA

Em 2005, organizações partícipes do Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos de (<http://forumeja.org.br/sp>) peticionaram ao Ministério Público (MP) requerendo a propositura de medidas judiciais que compelissem Estado e Município da Capital a realizar o censo escolar e a chamada pública de jovens e adultos pouco escolarizados, uma vez que tais instrumentos estão explicitamente previstos em várias normas jurídicas nacionais, e que se abstivessem de fechar novas salas e escolas com oferta da modalidade até que os resultados do recenseamento e da chamada fossem divulgados e que as políticas públicas fossem ajustadas ao atendimento da nova demanda identificada. Essa petição ensejou a abertura de Inquérito Civil Público e a realização de uma Audiência Pública. Em 2008, como os governos do Estado e do Município de São Paulo não concordaram em assinar acordo comprometendo-se a ajustar suas políticas aos preceitos legais, foi proposta Ação Civil Pública. Sete organizações componentes do Fórum, ingressaram no processo como assistentes do MP, sendo formalmente admitidas em fevereiro de 2009⁵.

O inquérito e o processo judicial reuniram mais de seis volumes de documentos, somando mais de 2.000 mil páginas de posicionamentos jurídicos e documentos técnicos dos órgãos vinculados à educação no Estado e na Capital. Em 2009, as organizações assistentes requisitaram o julgamento antecipado do processo, por entender que estava plenamente comprovado que a obrigação legal não havia sido cumprida, sendo inclusive tal fato assumido pelos entes governamentais. Com isso, caberia a Judiciário unicamente decidir sobre a questão de direito, ou seja, sobre a possibilidade de que fosse determinada ao Executivo a materialização da lei em políticas públicas.

Em janeiro de 2010 a sentença de 1ª instância foi publicada, julgando improcedente a ação. O juiz da causa acolheu o argumento de que a obrigação legal de recensear a população potencialmente demandante da modalidade já haveria se materializado no Censo Escolar (MEC/INEP), sendo que a forma de realização e aplicação dos dados coletados estaria na esfera de decisão discricionária de cada administrador, “(...) sendo evidente que se trata de caso de formulação de política pública de educação, de ordem eminentemente técnica, que descabe ao Poder Judiciário reexaminar sob a ótica de seu mérito”. Entendeu que não caberia ao Judiciário analisar a adequação técnica do Censo Escolar aos propósitos específicos das políticas

5 Trata-se do Processo nº 053.08.102151-6, que tramitou na 4ª Vara da Fazenda Pública da Capital.

públicas de inclusão escolar, devendo essa questão ser resolvida pelos gestores públicos. Com o mesmo argumento, entendeu que o Judiciário não poderia julgar a adequação da chamada escolar às demandas específicas da EJA.

Esta decisão retoma as principais teses levantadas em oposição à justiciabilidade dos direitos sociais, principalmente aquela que declara ser impossível ao Judiciário determinar a implementação de políticas públicas (SILVEIRA, 2010; GRACIANO et al, 2006; XIMENES e RIZZI, 2010). Contra tal decisão as associações propuseram Recurso de Apelação, também julgado improcedente com os mesmos argumentos.

No final de 2009, o Fórum Paulista recebeu informações sobre uma suposta reorganização da oferta dos cursos de EJA que estaria em curso nas escolas estaduais da região metropolitana, da qual resultaria o fechamento massivo de salas de EJA em diversas unidades escolares, com a “nucleação” do atendimento remanescente. Utilizando-se das prerrogativas previstas na Constituição, o Fórum encaminhou um requerimento de informações à Coordenadoria de Ensino da Região Metropolitana de São Paulo. Em resposta oficial, a administração negou que estivesse em cursos um processo de “nucleação”, afirmando que “*em nenhum momento cogitou-se o fechamento de classes de EJA em 2010*”. No entanto, diante da continuidade das denúncias e como estas também se referiam a outros municípios, outro requerimento de informações oficiais foi encaminhado ao poder público, desta vez à Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. O documento encaminhado pelo Fórum pedia providências no sentido de que fossem revertidas as violações já realizadas (jovens e adultos que, nas escolas onde o processo havia sido constatado, desistiram ou foram desestimulados a se matricular) e impedidas violações futuras, com a divulgação de comunicados na imprensa e a extensão do período de matrículas. Oficialmente, também a Secretaria de Educação negou haver uma política de redução da quantidade de salas e escolas com oferta de EJA em 2010, alegando que “*atenderia todos os estudantes que solicitassem matrícula*”. No entanto, a posição oficial seria desmentida pelos dados de matrícula divulgados em 2010.

Frente à redução de 25% das matrículas em EJA no Estado de São Paulo entre 2009 e 2010, foi encaminhado novo pedido de informações públicas à Secretaria de Educação do Estado. Em sua resposta, as autoridades estaduais argumentam que a diminuição das matrículas na EJA reflete a combinação de mudanças demográficas com o recuo da demanda por essa modalidade de ensino. Já as organizações sociais que atuam na defesa dos direitos dos jovens e adultos denunciam ser este o resultado da omissão do Estado no cumprimento de suas responsabilidades na mobilização da demanda social, garantia de oferta suficiente e adequada de oportunidades educacionais. De fato, se a transição demográfica coloca o Estado de São Paulo entre aqueles em que a população jovem - que historicamente manifesta a demanda educativa de modo mais intenso que outros grupos geracionais - diminui sua participação na pirâmide etária, tal transição se realiza em ritmo discreto que de modo algum justifica a queda das matrículas (FIPE, 2010; SÃO PAULO, 2010).

Ao final de 2010, também foram identificados alguns mecanismos institucionais - não necessariamente assumidos pelas autoridades administrativas - que desestimulam a demanda

escolar de jovens e adultos, dificultando ainda mais a abertura e manutenção de salas em escolas estaduais. Há orientações expressas das Coordenadorias e Diretorias de Ensino no sentido de que as escolas encaminhem os demandantes de vagas no ensino fundamental, tanto primeiro quanto segundo segmentos, para que procurem matrícula junto às redes municipais de ensino, o que representa na prática o aprofundamento da municipalização. Também com efeito restritivo sobre a oferta de oportunidades na modalidade, com graves implicações na qualidade do ensino, há orientação condicionando a autorização para a abertura e continuidade de turmas a um número “mínimo” de quarenta estudantes cadastrados. Como consequência dessa orientação, foram identificadas situações em que as escolas são levadas a unificar turmas durante o período letivo, mesmo que as salas passem a funcionar com mais de sessenta alunos matriculados.

Essa situação levou as organizações sociais a encaminharem novos pedidos de investigação ao Ministério Público, ampliando-se a intervenção para os onze maiores municípios do Estado, além da Capital. Como resultado, até o momento foram abertos sete novos Inquéritos Civis Públicos, três procedimentos preliminares de investigação e dois pedidos foram arquivados, com argumentos similares àqueles adotados pelo Judiciário na Ação que requeria a realização do recenseamento na Capital.

Do ponto de vista da sociedade civil, esses novos procedimentos administrativos de investigação resultam da persistente contradição entre as posições assumidas pelas autoridades administrativas e a materialização da política pública. De fato, os dados e documentos reunidos evidenciam que, assumindo ou não as autoridades centrais, há uma política de nucleação e desestímulo em franca aplicação na rede estadual de ensino.

3. COMENTÁRIOS FINAIS

Na transição democrática, as redes da sociedade civil organizada direcionaram ao parlamento e às normas jurídicas grande parte das demandas educacionais que foram capazes de consensuar e legitimar. No que concerne ao tema deste texto, o traço distintivo desse período foi a conquista no plano jurídico do reconhecimento social dos direitos das pessoas jovens e adultas à educação, e a consequente responsabilização do Estado por sua oferta pública, gratuita e universal, tendo por marco de referência a Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nas constituições dos Estados e nas leis orgânicas dos municípios. Nos anos 90, a intervenção da sociedade civil organizada em relação às políticas públicas de EJA, para além das experimentações de parceria, adquiriu a feição de resistência ativa àquelas dimensões das políticas governamentais que desconstituíam os direitos conquistados. Essa resistência política ancorou-se nas articulações plurais dos fóruns de EJA e pautou-se por sucessivos intentos de construção de canais de diálogo e elaboração de consensos com os agentes governamentais e criação de instâncias de controle horizontal das políticas educacionais, em um movimento contínuo por alargar os espaços de participação política e ampliar a esfera pública democrática. No período recente, o Fórum Paulista de EJA incursionou em uma nova modalidade de incidência nas políticas públicas acionando o sistema de justiça para exigir direitos educativos violados. Até o

momento o Judiciário manteve sua posição tradicional de não interferência nas políticas de outros poderes. De qualquer modo, reconhecidos os limites atuais de atuação pela via estritamente judicial, a perseverante pressão jurídico-institucional por parte das organizações articuladas no Fórum Paulista de EJA exigiu das autoridades que se posicionassem publicamente a cada opção adotada e tornassem públicas novas informações. Essas informações foram apropriadas pela pesquisa em curso, cujas análises vêm incorporando, também, as diferentes concepções dos representantes do Estado e dos atores da sociedade civil quanto à extensão do direito à educação e das obrigações devidas pelo Estado. Espera-se, por outro lado, que os resultados da pesquisa municiem as organizações da sociedade civil com argumentos que fortaleçam suas demandas junto aos poderes públicos, oportunizando inclusive ao sistema de justiça a revisão de sua posição de não interferência no controle das políticas governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da área de Educação – SIGPE: diagnóstico para 1995*. Brasília, IPEA, 1999 (TD 674).
- ARELARO, L. R. G.; KRUPPA, S. M. P. A educação de jovens e adultos. IN: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. *Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. São Paulo, Xamã, 2001, p. 89-107.
- ARROYO, M. G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. IN: SOARES, L. J. G et al. *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005, p. 19-50.
- BARREYRO, G. B. A terceirização na execução de políticas de alfabetização de adultos: sobre escolas, igrejas e associações comunitárias. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 2, p. 15-26, 2007.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. & Soc.*, v.26, n.92, pp. 725-751, 2005.
- BEISIEGEL, C. R. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.
- BEISIEGEL, C. R. *Política e educação popular: a teoria e a prática de Paulo Freire no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1982.
- BÓGUS, L.; ROSEMBERG, F. Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. In: PAULINO, A. Y. (Org.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.
- BRASIL. MEC. SECAD. *Brasil - educação e aprendizagens ao longo da vida: documento nacional preparatório à VI CONFINTEA*. Brasília, maio 2008, 37p.
- BRASIL. Presidência da República. CDES. *As desigualdades na escolarização no Brasil*. Brasília, jun. 2009.
- BRASIL. MEC. INEP. *Resumo técnico – Censo Escolar 2010* (versão preliminar). Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179, consultado em 07/01/2011.
- CALLEGARI, César (org.). *FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*, 3ª ed. São Paulo, Ground, 2008.
- CARVALHO, M. P. *A Educação de Jovens e Adultos nas gestões Covas – Alckmin (1995-2005): o que virá depois?* São Paulo, FEUSP, 2006.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. *Educ. & Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CURY, C. R. J. *Parecer CNE/CEB 11/2000 que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos*. Brasília: MEC, CNE, 2000.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. *Rev. do Ministério Público do Estado de Goiás*, v.12, n.18, 2009, p.29-71.

Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos e Agenda para o Futuro. IN: IRELAND, T. et al (Orgs.). *Educação de jovens e adultos: uma memória contemporânea (1996-2004)*. Brasília: UNESCO/MEC, 2004, p. 41-82.

DI PIERRO, M. C. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Educ. em Pesq.*, v. 27, n. 2, jul./dez. 2001, p. 321-337.

DI PIERRO, M. C. Luta social e reconhecimento jurídico do Direito Humano dos jovens e adultos à educação. *Rev. Educ.* (UFSM), v. 33, n. 3, p. 395-410, set./dez. 2008.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educ. & Soc.*, v.26, p.1115-1139, 2005.

DI PIERRO, M. C. *O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985-1999*. Trabalho apresentado na 23ª Reunião Anual da ANPEd (Caxambu, MG: 2001).

DI PIERRO, M. C., VOVIO, C. L., ANDRADE, E. R. *Alfabetização de jovens e adultos: lições da prática*. Brasília: UNESCO, 2008.

DI PIERRO, M. C.; VIEIRA, R. S. *O desafio da alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2009, mimeo.

FÁVERO, Osmar (org.). *Cultura Popular e Educação Popular*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

FERRARO, A. R. História quantitativa da alfabetização no Brasil. IN: Ribeiro, V. M. (org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo, Global, 2004, p. 195-207.

FIPE (Fundação Instituto de Pesquisa Econômica). *Pesquisa jovem paulista 2020: sumário executivo*. São Paulo, Coord. Estadual de Juventude/Sec. de Relações Institucionais, jun. 2010.

FURLAN, R. M. C. *Políticas Públicas de educação de jovens e adultos nas escolas Estaduais de São Paulo*. São Paulo, Unucid, 2007 (Mestrado).

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento da EJA: As mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na educação de jovens e adultos. *Eccos*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

GRACIANO, M. G et al. As demandas judiciais por educação na cidade de São Paulo. IN: HADDAD, S. GRACIANO, M. (Orgs.). *A educação entre os direitos humanos*. Campinas: Autores Associados; São Paulo: Ação Educativa, 2006, p. 155-198.

HADDAD, S. (coord.). *Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)*. Brasília, MEC/ INEP/COMPED, 2002.

HADDAD, S. *Estado e educação de adultos (1964 - 1985)*. São Paulo, FEUSP, 1991.

HADDAD, S. *O Ensino Supletivo no Brasil: estado da arte*. Brasília, INEP, 1987.

HADDAD, S. Por uma nova cultura de Educação de Jovens e Adultos, um balanço de experiências de poder local. IN: HADDAD, S. (Coord.). *Novos caminhos em Educação de Jovens e Adultos*. São Paulo: Global, Ação Educativa, Fapesp, 2007, p. 7-25.

- HADDAD, S. Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en Brasil. IN: CARUSO, A.; DI PIERRO, M. C.; RUIZ, M.; CAMILO, M. (Orgs.). *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe*. Pátzcuaro, México: 2008.
- HADDAD, S., DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos In: *Educação como exercício de diversidade*. Brasília: Unesco, MEC, Anped, 2005, p. 83-126.
- HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C.; FREITAS, M. V. Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo. Brasília, *Rebep*, v.74, n. 178, p.495–528, 1993.
- HENRIQUES, R.; IRELAND, T. A política de educação de jovens e adultos do governo Lula. IN: *Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos*. Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, agosto de 2005, p. 347-357.
- INEP. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília, 2003.
- KRAWCZYC, N. R; VIEIRA, V. L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990*. São Paulo, Xamã, 2008.
- MACHADO, M. M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós Lei 9394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 82, 2009, p. 17-30.
- MESSINA, G. *La educación básica de adultos: la otra educación*. Santiago de Chile, REDALF/OREALC, 1993.
- PAIVA, J. Tramando concepções e sentidos para redizer o direito à educação de jovens e adultos. *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 519-539, 2006.
- PAIVA, V. P. *Educação popular e educação de adultos*. 2ed. São Paulo: Loyola, 1983.
- PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educ. & Soc.*, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.
- RIBEIRO, V. M.; BATISTA, A. A. G. Compromisos y desafíos para un Brasil alfabetizado. *Educación de Adultos Y Desarrollo*, v. 67, p. 153-184, 2006.
- ROSEMBERG, F.; PIZA, E. Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. *Rev. USP*, São Paulo, n. 28, 1995/1996, p. 110-121.
- SÃO PAULO. Fundação SEADE. A inversão da pirâmide etária paulista. *São Paulo Demográfico*, v. 10, n. 3. São Paulo, abril 2010.
- SILVEIRA, A. A. D. O direito à educação de crianças e adolescentes: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991 – 2008). São Paulo: FEUSP, 2010 (Doutorado).
- XIMENES, S. B.; HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: um olhar passados dez anos. In: Iria Brzezinski. (Org.). *LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 130-148.
- XIMENES, S.B.; RIZZI, E. G. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas. IN: *Justiça e Direitos Humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2010, p.105-127.