

EJA E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NO SÉCULO XXI

Alessandra Martins Constantino Cypriano
Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)
Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)
CAPES/OBEDUC
Eixo 4 - Pesquisa, Política Pública e Educação
Comunicação

Desdobramento da pesquisa de mestrado, este texto tem por objetivo problematizar conceitos relevantes que podem contribuir na análise da prática do planejamento voltado para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no limiar do século XXI. Para tanto, fundamenta-se em Barroso (2004); Delvaux (2009); Maroy (2011) e Oliveira (2009; 2011) e utiliza a pesquisa do tipo bibliográfica e documental. Explora os conceitos *regulação* e *ação pública*, uma vez que o país tem vivenciado a experiência democrática da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020. Tal processo evidencia um caráter profundamente fragmentário em face do regime de acumulação flexível do capital e da emergência de novos atores públicos e privados e, conseqüentemente, da heterogeneidade de interesses. No cenário globalizado, as estratégias de negociação assumem características de horizontalidade e de uma concepção menos linear e hierarquizada no contexto da formulação das políticas. Esses mecanismos tendem a relativizar e atenuar as tensões. Em que pese o fato de que tal dinâmica ocorra no contexto da correlação de forças hegemônicas capitalistas, o país vivencia uma experiência democrática na ação de planejar a educação não observada, na mesma medida, em outros momentos na história educacional do país.

Palavras-chave: Planejamento Educacional; Regulação; Ação Pública.

1 INTRODUÇÃO

As reformas implantadas na educação brasileira nos anos 1990 decorrem de alterações estruturais profundas no campo político, econômico, social, cultural e educacional no processo produtivo da sociedade. Tais mudanças impactaram o planejamento educacional tendo em vista a inserção do Brasil no projeto econômico capitalista global e repercutiram na elaboração das políticas educativas nos anos 2000. Sob esta lógica, tornou-se mais acentuada a presença de discursos pautados na eficiência e na produtividade como forma de modernizar o Estado brasileiro combinados às políticas democratizantes, como a obrigatoriedade do ensino fundamental, a celebração da diversidade em suas diferentes

clivagens e as conquistas no que diz respeito à participação da sociedade civil na experiência de elaborar um Plano Nacional de Educação por meio de fóruns e conferências.

Nesse contexto ambíguo, o país chegou ao século XXI, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com mais de 101 milhões de pessoas acima dos 18 anos de idade sem concluir a educação básica. Tal fato indica que os programas e os planos de governo construídos ao longo da república bem como as tensões referentes à criação de um plano nacional de educação evidenciam a secundarização e a descontinuidade de ações e políticas por parte do Estado em relação à educação desses jovens e adultos (EJA). Todavia, verifica-se a luta pela legitimidade da EJA, enquanto modalidade educativa da educação básica - instituída pela Lei nº 9.394/96 - destinada às pessoas historicamente excluídas do processo de educação formal.

Diante de tal cenário, torna-se importante analisar a ação de planejar a educação brasileira voltada para os jovens e adultos nos anos 2000 evidenciando os mecanismos e o caráter regulador na gestão das políticas educativas no contexto atual. Considerando que as mudanças estruturais dos últimos 20 anos exigem novas categorias analíticas para interpretar a relação entre Estado e sociedade civil na elaboração das políticas educativas, toma-se como referencia o pensamento de Barroso (2004); Delvaux (2009); Maroy (2011) e Oliveira (2009; 2011).

2 METODOLOGIA

Este trabalho adota a orientação de Kosik (1976) de que para investigar a “*coisa em si*” e compreendê-la, é necessário considerar a lógica da totalidade. Trata-se de parte de uma pesquisa bibliográfica e documental mais ampla em função do Mestrado em Educação, apoiada em fontes secundárias e primárias, as quais configuram o campo empírico deste trabalho. Para análise das fontes, fez-se uso das categorias analíticas, segundo as contribuições de Trivinos (1987) - com o propósito de penetrar no objeto e extrair os elementos referentes à participação social na elaboração do plano nacional de educação - articulando à perspectiva de análise das políticas educativas de Barroso (2004); Delvaux (2009); Maroy (2011) e Oliveira (2011).

3 DESENVOLVIMENTO

Existe uma base material e objetiva sobre a qual o ser humano se apoia para produzir e tecer todas as suas relações. Sobre esta base situa-se uma dimensão superestrutural, sob a qual se fixam dois grandes planos como ressalta Gramsci (1989): a sociedade civil (caracterizada pelo conjunto de organismos comumente conhecidos como “privados”) e a sociedade política ou Estado (marcada por sua função “hegemônica” em que o grupo dominante exerce sobre toda a sociedade). Enquanto instância política que expressa as ambiguidades e conflitos das relações sociais desiguais e de exploração, o Estado media as relações buscando minimizar os desequilíbrios.

Sob esse viés, o plano e a governabilidade do homem se dão sobre determinadas situações estruturais - não sem processos de lutas e resistências. Portanto, um plano (seja de organização ou de desenvolvimento da educação), além de ser um instrumento técnico, traz consigo orientações político-ideológicas. Logo, o processo de elaboração desse plano também apresenta as mesmas vicissitudes. Decorre ainda que as metas de um plano de governo, nem sempre se sustentam devido a própria natureza do planejamento, a qual é perpassada e constituída de ocorrências conjunturais imprevisíveis, oriundas da economia, dos mercados interno e externos, e também pela interferência de grupos organizados da sociedade civil que reivindicam seus interesses (FERREIRA e FONSECA, 2011). Em suma, o planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar as regras do jogo.

A instauração de um novo processo regulatório enfrentado por diversos países do mundo se deve às transformações decorrentes do modo de acumulação do capital. No último quartel do século XX o modelo de acumulação flexível tornou-se hegemônico, o qual sinalizou alterações na forma de organização da força de trabalho, passando de um rígido padrão taylorista-fordista para um esquema mais flexível, também conhecido como toyotista. Tal processo provocou o aumento do desemprego e o recrudescimento da pobreza, pois a globalização econômica ampliou a concorrência entre os países no seio de cada Estado, simultaneamente. Este novo cenário se desenvolveu promovendo impactos profundos na reorganização estatal conferindo nova lógica às políticas sociais nos anos 1990. De um lado, o enxugamento com os gastos públicos, a privatização de empresas estatais, a fragmentação dos sindicatos; de outro, o início da experiência democrática nacional marcada por lutas e movimentos reivindicatórios; a descentralização fiscal e administrativa, tendo em vista a ampliação da participação política dos municípios.

Inserida nesse processo, a educação de adultos (EDA) - nomenclatura anterior à juvenilização da EJA - enquanto campo disciplinar marcado pelas tensões entre as concepções das instâncias internacionais e dos movimentos sociais, ganhou relevo especial nos acordos e cooperações internacionais. O imperativo de reconstrução dos espaços físico e social dos países envolvidos especialmente pós II Guerra associado à necessidade do desenvolvimento econômico levaram os governos dos países centrais a promoverem atividades de educação de adultos. Diante disso, a EDA passou a ser entendida como estratégia de desenvolvimento e, portanto, assumida e difundida internacionalmente através de vários acordos internacionais tendo em vista a necessidade de acumulação do capital.

Nesse sentido, sob tônicas diferenciadas, a Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO) coordenou a partir do final dos 1940 uma sucessão de conferências internacionais. Na I Conferência em 1949, a EDA passou a ser vista como estratégia importante na reconstrução dos países arrasados pela guerra; na II e na III conferências, realizadas nas décadas de 1960 e 1970, respectivamente, a temática passou a ser entendida segundo a lógica da Teoria do Capital Humano. A EDA tornou-se imprescindível ao desenvolvimento integral e econômico das sociedades em desenvolvimento, por isso o enfoque na educação permanente (MENDES e LINDEZA, 2011). Nesse sentido, Fávero e Freitas (2011) registram que a concepção teórica da educação permanente assinalava a incompletude do homem, a qual seria preenchida pelos processos educativos durante toda a vida e não apenas em uma faixa etária privilegiada da educação básica como justificativa para impor a formação como responsabilidade individual e metodologias mais flexíveis e superficiais de aprendizagem; além disso, defendia-se ainda a intrínseca relação entre ensino geral e ensino técnico-profissional. Foi nesse contexto que o Brasil criou a Lei nº 5692/71, o sistema de supletivo e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Nos anos 1980, 1990 e 2000, por ocasião da IV, da V e da VI conferência, a educação de adultos passa a se caracterizar por sua função de desenvolvimento sustentável e pela aposta na participação de todos no desenvolvimento ancorado no ser humano, assinalam Mendes e Lindeza (2011). Ora, como conciliar a centralidade humana considerando o grande número de desempregados e de jovens e adultos que ocupam postos precarizados de trabalho em nossa sociedade? Enquanto o mercado permanecer como medida para todas as coisas, jamais haverá mudanças sociais profundas e duradouras.

Em um cenário que subjaz a pobreza e o desemprego, o ideal de eficácia ganhou enfoque em detrimento de valores como a laicidade e a meritocracia. Simultaneamente, verificou-se a proliferação de novos atores sociais, registra Ghon (2004), e de instâncias supranacionais na produção de diagnósticos e de recomendações em matéria de educação. É nessa

dinâmica, que o conceito de *regulação* torna-se imprescindível à análise da *ação pública*. Proveniente da Física e da Biologia e dotado de um aspecto polissêmico, o termo *regulação* define-se pelo ato ou efeito de regular, funcionar harmoniosamente, estar bem ajustado. Compreende-se, portanto, que no bojo do movimento regulatório as questões políticas, econômicas e sociais não são meras consequências da crise do modo de produção vigente, mas um processo de conflito, de antagonismos, de rupturas e de contradições.

Inspirado em Crozier e Friedberg, Barroso (2004, p. 244) aprofunda o conceito e destaca:

[...] nos sistemas humanos que chamamos sistemas concretos de ação, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício de um constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos de ajustamento mútuo, ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais “estratégicos” dos actores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos.

No que diz respeito às dimensões da regulação, estas são observadas em três planos: *institucional*, *situacional* e *conjunta*. No primeiro caso pode ser apreendida nas ações definidas e executadas por instâncias governamentais e pela hierarquia de uma organização. No segundo caso caracteriza-se, sobretudo, como processo dinâmico de produção das regras dos jogos (normas, injunções), que orientam o funcionamento e o (re) ajustamento resultante das estratégias e dos atores. No terceiro caso, significa a intercessão entre a regulação institucional e a situacional na produção de regras comuns.

Visto que tais dimensões ocorrem sob contextos históricos, os modos ou regimes regulatórios remetem à configuração específica dos arranjos e dos mecanismos de regulação constituídos em um dado período histórico. Assim, por exemplo, o regime de regulação de um sistema educativo procede da história e das políticas desse sistema, com a ressalva de que um regime de regulação compõe-se de diversos modos e dimensões de regulação, cuja articulação e característica variam de um país para outro.

À luz de Maroy (2011), entende-se que desde os anos 1930 até os anos 1990 do XX vigorou no Brasil o desenvolvimento de uma regulação *burocrático-profissional*. À época, os sistemas educativos foram construídos sob uma dinâmica burocrática e organizacional que combinava o conteúdo burocrático ligado a um Estado-nação responsável pela educação do povo. O desenvolvimento da educação de massa e a implantação dos sistemas educativos nacionais foram, fundamentalmente, obra do Estado. A oferta educativa até então era organizada de forma preponderantemente centralizada e apoiada em normas mais ou menos uniformes para todos os componentes do sistema. Postulava-se também uma divisão social do trabalho educativo e se produzia uma definição mais precisa das funções,

dos papéis e das competências específicas de cada um. Essa forma organizacional baseada na uniformização das regras justificava-se em nome da racionalidade e da necessidade de uma universalização máxima das regras sob o discurso de uma igualdade de acesso e de tratamento de todos os “cidadãos”. Todavia Cunha (1991) mostra que a taxa de analfabetismo na década de 1970 chegava a 33,6% na população acima de 15 anos de idade. Ressalta-se ainda que os arranjos institucionais praticamente não davam voz à sociedade. A ausência de participação da população brasileira nos processos decisórios pode ser observada no período republicano. Desde 1889, o país vivenciou sua primeira experiência democrática no período de 1946 a 1964 - com a ressalva de que analfabetos não votavam - e após a abertura democrática de meados dos anos 1980.

Ferreira (2006) e Horta (1982) destacam a preponderância de uma estrutura tecnocrática na organização pública nos anos 1930 e especialmente no período da ditadura militar. A estrutura tecnocrática era composta de um corpo de especialistas, cuja função principal era analisar, planificar e controlar o trabalho dos outros elementos da organização pública a fim de contribuir para acumulação do capital. Por exemplo, à equipe técnica do Conselho Federal de Educação (a partir dos anos 1930) e aos departamentos de planejamento estatal (a partir dos anos 1950) competia a tarefa de planejar as áreas sociais (dentre elas a educacional) necessárias ao desenvolvimento econômico. A função desses especialistas consistia em produzir e aplicar o conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas no que se refere aos planos e aos programas educativos.

Sob o regime *burocrático-profissional* as relações entre Estado, escola e sociedade civil apresentavam um caráter distinto do que se vê atualmente; a dinâmica era mais hierarquizada e estatal-centralizada, com a finalidade de difundir, debaixo da tutela de um Estado educador, o projeto de educação de massa necessário ao progresso e ao desenvolvimento econômico. Contudo, as promessas de oferta educacional no Brasil não atingiram toda a população e apresentavam um grau de exclusão, além de um caráter dual. Essa pesquisa registra a evolução das matrículas tanto no 1º quanto no 2º graus e nas suas respectivas séries no período de 1960 a 1971 e constata um decréscimo brutal de matrículas tomando como referência a 1ª série do 1º grau e a 3ª série do 2º grau. De 3.950.504 matrículas na 1ª série apenas 248.712 chegaram ao 3º ano do 2º grau.¹

Assim, diante de um grande número de destituídos econômica e politicamente e de um grande contingente de desempregados acima de 16 anos entre os anos 1992 e 2006 assistiu-se, contraditoriamente, a emergência de processos de “modernização” da administração pública com implicações profundas e complicadas no âmbito educacional.

¹ Para aprofundar conhecimento ver Cunha (1991, p. 46-53).

Instaura-se, portanto, um novo marco regulatório designado *pós-burocrático* conforme Maroy (2011).

Na “*boa governança*”, registra Oliveira (2011) inspirada em Delvaux, o Estado participa como órgão de coordenação central, estabelecendo e (re) estabelecendo a autoridade no sistema autorregulado de atores em situação de mudança. Essa forma de gestão tende a tratar com eufemismo os conflitos e a mascarar as relações de poder. Dessa forma, as medidas de descentralização vêm acompanhadas de uma noção de democracia participativa com o envolvimento dos atores na formulação e implementação das políticas educativas. Trata-se de uma reconstrução das relações entre Estado e sociedade civil, nomeada de “parceria” em que os atores são buscados e convocados a participar sob o discurso do engajamento e do envolvimento para resolver encontrar soluções locais para problemas de ordem estrutural.

Evoca-se também o conceito de coletividade, de colegialidade via criação de conselhos gestores no sentido de criar uma noção de “nós” comprometido e co-responsável com a eficácia e execução das políticas, seja no âmbito do planejamento, seja no âmbito da implementação. Nesse novo contexto o apelo à democracia vem seguido da ampliação da autonomia denominada de “*empoderamento local*” na mesma media em que se observa a autonomia conferida aos municípios pela Carta Constitucional de 1988.

Na busca pela eficiência, a preocupação com a melhoria da qualidade tem valorizado cada vez mais a racionalidade instrumental, a qual passa a ser medida por sistemas de avaliação, e a participação dos novos atores sociais públicos (regiões, departamentos, conselhos gestores) e privados (grupos empresariais e sociedade civil) na formulação das políticas sob a mediação de um Estado avaliador.

É nesse cenário do século XXI que a *ação pública* ganha um caráter teórico e adquire um status concreto (MAROY, 2011). Delvaux (2011), inspirado em Commaille, destaca que na *ação pública* são consideradas, simultaneamente, as ações das instituições públicas e as de uma multiplicidade de atores, públicos e privados, provenientes tanto da sociedade civil quanto da esfera estatal agindo conjuntamente, em ritmo de múltiplas interdependências em nível local, nacional e global a fim de produzirem formas de regulação das atividades coletivas.

Sob tal categoria é possível evidenciar ainda o caráter compósito, fragmentário e complexo na elaboração das políticas e a relativização do impacto nos momentos decisórios. Ghon

(2004) evidencia esta assertiva ao analisar os movimentos sociais² no início dos anos 2000. A pesquisadora mostra que tais movimentos destacam-se em quatro pontos: (1) lutas em defesa das culturas locais contra os efeitos da globalização e em favor das coisas públicas - espaços, instituições, etc.; (2) reivindicação de ética na política sob o exercício de vigilância acerca da atuação estatal/governamental; (3) cobertura de áreas do cotidiano de difícil penetração dos partidos políticos, sindicatos ou igrejas; (4) construção de um entendimento diferente daquele dos anos 1980. Na atualidade, ter autonomia não significa ser contra tudo e contra todos, estar isolado do Estado, mas, é fundamentalmente ter projetos e pensar em interesses dos grupos envolvidos sob a lógica do planejamento estratégico. Para tanto, é necessário ter pessoal capacitado para representar os movimentos nas negociações, nos fóruns, nos debates. Além desses elementos, pode-se observar o surgimento de vários movimentos sociais; movimento dos empresários, dos caminhoneiros, dos homossexuais, dos afro-brasileiros, dos indígenas, dos ecologistas, dos moradores de rua, movimento contra a violência urbana, movimentos populares de natureza heterogênea (moradia, saúde, educação) e movimentos internacionais anti-globalização³, etc. Tais processos repercutem na elaboração das políticas educativas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deste modo, o desenho das políticas educativas apresenta uma feição de não ser conduzida somente pelo Estado unificado, mas sob uma multiplicidade de atores que apresentam interesses díspares oriundos tanto da esfera pública quanto da esfera privada em nível local e supracional. O Estado não é mais o único ator público, no sentido de que também não é só estatal, pois se apresenta como um parceiro da relação. Por isso, entende-se que as políticas educacionais atuais voltadas para a Educação de Jovens e Adultos são o resultado de um conjunto de conflitos, de arranjos, de compromissos onde intervém uma diversidade de atores públicos e privados evidenciando novas formas de

² Os movimentos sociais são ações coletivas de caráter sócio-político e cultural que viabilizam diferentes maneiras da sociedade civil organizar-se, expressar-se e lutar por suas demandas. Para tanto, adotam-se distintas estratégias que variam de uma simples denúncia, passando por pressões mais diretas - manifestações, mobilizações, marchas, negociações - às mais indiretas. Historicamente esses movimentos sempre existiram e apresentam características muito diferenciadas seja no plano conservador, seja no plano progressista (Ghon, 2003).

³ Segundo Ghon (2004) uma das características marcantes dos movimentos sociais anti-globalização ocorridos entre 1998 e 2002 foi a heterogeneidade. Destacam-se, dentre as entidades que participaram das manifestações: organizações religiosas, organizações ambientalistas, movimentos anarquistas, movimentos pelos direitos humanos, ONGs, movimentos rurais, sindicatos, organização de empresários e movimentos estudantis.

relação entre Estado e sociedade civil. Institui-se, então, fóruns de cidadão e dispositivos de participação em que pese o fato desses espaços serem requeridos pela sociedade civil.

Em suma, convém abordar que os modelos de regulação apresentados não ocorrem de modo prescritivo e idêntico em todos os lugares e países. A evolução dos modos de regulação não se dá simplesmente por uma justaposição de modelos de governança sob as políticas educativas. Existe um efeito de *hibridização* desses modelos com contextos institucionais e ideológicos próprios. Os quadros nos quais se produzem as políticas são oriundos das estruturas institucionais, das relações sociais e dos sujeitos, que configuram um sistema de ensino produzido por uma história anterior. Maroy (2011), parafraseando Barroso, registra que esse efeito de *hibridização* dos modelos, desenhado pela superposição, pela mestiçagem de diferentes lógicas, discursos ou práticas na definição da ação política, é o que comprova o seu caráter ambíguo e compósito. Tal efeito é produzido durante o enunciado das políticas e na sua aplicação. A intensa supraparticularização produzida pela máxima mercadológica *do vença o mais forte* impede transformações estruturais na base objetiva das relações sociais.

5 REFERÊNCIAS

BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação dos sistemas a sistema de regulações. In: **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39. p. 19-28, jul. 2004.

CUNHA, A. L.; **Estado, Educação e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

DELVAUX, B. Qual é o papel do conhecimento na acção pública? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n.109, p. 959-985, 2009.

FÁVERO, O.; FREITAS, M. A educação de adultos e jovens e adultos: um olhar sobre o passado e o presente. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 36, n. 2, p. 365-392, jul/dez. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/interacao>>. Acesso em: 4 dez 2013.

FERREIRA, E. B. **A educação profissional no planejamento plurianual do governo FHC**. 2006. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Gerais, Belo Horizonte, 2006

FERREIRA, E.; FONSECA, Marília. **O Planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais**. *PERSPECTIVA*, Florianópolis, v. 29, n. 1, 69-96, jan./jun. 2011.

GHON, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 5. Ed, 1976.

MAROY, C. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas educativos na Europa. In: OLIVEIRA, D.; DUARTE, A. (Org.). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte, Fino Traço, 2011.

MENDES, M.; LINDEZA, P. A construção sócio-histórica da educação de adultos: da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida. In: TEODORO, Antônio.; JEZINE, Edineide. (Orgs.). **Movimentos sociais e educação de adultos na ibero-américa**. Brasília: Líber livro, 2011. p. 167-198.

OLIVEIRA, D. A. Gestão das políticas educacionais: ação pública, regulação e governance. In: DOURADO, L. **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?** São Paulo: Xamã, 2009.

TRIVINÓS, A. N. S.; **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.