

A META NOVE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA REDE MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

Simone Valdete dos Santos¹

Carla dos Santos Bandeira²

RESUMO

Este artigo apresenta um recorte da análise da política de educação da Rede Municipal de Porto Alegre, no período de 2017 a 2019, considerando o cumprimento da meta nove do Plano Municipal de Educação, que visa a universalizar a alfabetização da população com quinze anos ou mais e reduzir a taxa de analfabetismo funcional. A metodologia de análise utilizada foi a abordagem do ciclo de políticas de Ball e Bowe, sendo identificados os principais grupos de interesse e sua atuação nos diferentes contextos da trajetória da política. No processo de investigação, foram utilizados dados quantitativos, como as estatísticas de órgãos oficiais, para precisar índices de matrículas e da demanda da EJA para alfabetização, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. A metodologia da pesquisa também agregou dados qualitativos, baseados em entrevistas e documentos legais.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Educação de Jovens e Adultos. Políticas Públicas de Educação em Porto Alegre.

¹ Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2523-006X>. E-mail: simonevaldete@gmail.com.

² Mestre em Educação. Professora da Rede Municipal de Porto Alegre. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1808-0534>. E-mail: carladband@hotmail.com.

THE NINE GOAL OF THE MUNICIPAL EDUCATION PLAN IN THE MUNICIPAL NETWORK OF PORTO ALEGRE

ABSTRACT

This article presents an excerpt from the analysis of the education policy of the Municipal Network of Porto Alegre, from 2017 to 2019, considering the fulfillment of goal nine of the Municipal Education Plan, which aims to universalize the literacy of the population aged fifteen years or more and reduce the rate of functional illiteracy. The analysis methodology used was Ball and Bowe's policy cycle approach, identifying the main interest groups and their performance in the different contexts of the policy trajectory. In the investigation process, quantitative data such as statistics from official bodies were used to specify enrollment rates and EJA demand for literacy, initial and final years of elementary school. The research methodology also added qualitative data based on interviews and legal documents.

Keywords: Municipal Education Plan. Youth and Adult Education. Public education policies in Porto Alegre.

LA META NUEVE DEL PLAN MUNICIPAL DE EDUCACIÓN EN LA RED MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

RESUMEN

Este artículo presenta un recorte del análisis de la política de educación de la Red Municipal de Porto Alegre, en el período de 2017 a 2019, considerando el cumplimiento de la meta nueve del Plan Municipal de Educación, que tiene por objetivo universalizar la alfabetización de la población con quince años o más y reducir la tasa de analfabetismo funcional. La metodología de análisis utilizada fue el abordaje del ciclo de políticas de Ball y Bowe, siendo identificados los principales grupos de interés y su actuación en los diferentes contextos de la trayectoria de la política. En el proceso de investigación fueron utilizados datos cuantitativos como las estadísticas de órganos oficiales para especificar índices de matrículas

y de la demanda de la EJA para alfabetización, anos iniciales y finales de la Enseñanza Fundamental. La metodología de la pesquisa también agregó dados cualitativos basados en entrevistas y documentos legales.

Palabras clave: Plan Municipal de Educación. Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas públicas de educación en Porto Alegre.

INTRODUÇÃO

Um país marcado pela desigualdade social, como é o Brasil, não pode permitir que o Estado, enquanto Poder Público, mantenha mecanismos que continuem a perpetuar desigualdades de oportunidades no interior de suas políticas públicas.

Deve-se considerar o direito à educação de pessoas jovens e adultas não alfabetizadas e das que se encontram na condição de analfabetismo funcional que não estão dentro do sistema educacional, apartadas, portanto, do direito à educação e do exercício de uma cidadania com dignidade. Como assevera Cury (2008, p.296), “a educação escolar, pois, é erigida em bem público, de caráter próprio, por ser ela em si cidadã [...]”. No que diz respeito ao direito à educação, “é preciso que ele seja garantido e cercado de todas as condições” (CURY, 2002, p.296).

Considerando-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/96), artigo 37:

a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida (BRASIL, 1996)

De acordo com o § 2º desse mesmo artigo: “o poder público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si”.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 13005/2014, visa, na meta 9, a: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE,

erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional (PNE 2014-2024).

Diante do exposto, o propósito deste trabalho é analisar as políticas implementadas no âmbito do município de Porto Alegre, tendo em vista o referendado na meta nove do Plano Municipal de Educação (PME-PoA), Lei nº 11.858/2015: “universalizar a alfabetização da população com 15 anos ou mais, até o final deste PME-PoA, e reduzir em 55% a taxa de analfabetismo funcional”.

Apesar de a pesquisa ter enfoque em apenas uma das metas elencadas no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre, é importante considerar que todas as análises partiram da ótica que entende o Plano de Educação como política pública. Isso implica compreender as concepções envolvidas nos meandros da política e seus desdobramentos e repercussões em diferentes contextos para diferentes atores.

No PME-PoA, há cinco estratégias propostas que devem ser efetivadas pelo poder público com a finalidade de alcançar a meta nove:

9.1 – implementar ações pedagógicas que estimulem a permanência dos alunos nas escolas com EJA, em especial daqueles em estágio inicial de alfabetização, assegurando o AEE em cada totalidade do conhecimento; 9.2 - realizar adesão aos programas de alfabetização, como forma de ampliar as opções de acesso da população à escolarização, buscando atender ao proposto nessa Meta; 9.3 - readequar o direcionamento das verbas públicas para instituições públicas de ensino, desde o gerenciamento de recursos até a elaboração da proposta pedagógica, conjuntamente com as escolas de EJA, visando à escolarização dos alunos em unidades públicas de ensino; 9.4 - garantir acesso à Educação Permanente, mediante matrícula, enquanto um direito ao desenvolvimento de potencialidades pessoais e sociais; 9.5 - garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados (PORTO ALEGRE, 2015, p.29-30).

Houve a intenção, também, neste estudo, de verificar o cumprimento das estratégias 9.1 e 9.2 do Plano Nacional de Educação para a população de jovens e adultos. Tais estratégias propõem-se, respectivamente, a “assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria” e a “realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos”.

As leituras realizadas buscaram fazer interface com os documentos legais relevantes para a análise, juntamente com as entrevistas realizadas com as pessoas que desempenham funções e representam instituições que estão diretamente ligadas à política investigada.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram: os indicadores quantitativos dos órgãos oficiais (IBGE, INEP/Censo Educacional, SMED-Porto Alegre) à disposição nas páginas dos sites oficiais de cada órgão; a recolha dos documentos impressos para a análise documental (legislação, resoluções, pareceres e documentos orientadores da SMED - Porto Alegre); dados dos relatórios de monitoramento dos Planos de Educação (PNE e PME-PoA). Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com: um representante do legislativo municipal que, no período do estudo, presidia a Comissão Especial de Educação, Cultura e Esportes (CECE) da Câmara Municipal de Porto Alegre; a pessoa que, na época da pesquisa, presidia o Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre (CME/PoA), e também com uma representação da Secretaria Municipal de Educação (SMED/PoA).

Dispondo-se de todas as informações julgadas necessárias para o campo da análise, utilizaram-se as contribuições da abordagem do Ciclo de Políticas, que é um método para análise de políticas, desenvolvido pelos sociólogos ingleses Stephen Ball e Richard Bowe, que “permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais, desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos” (MAINARDES, 2006, p.48). Esse método contribui para a análise de políticas, de forma a permitir articular as perspectivas macro e micro

do processo político, tornando compreensivas as multifaces e a dialética da política, de forma crítica e contextualizada.

O NÚMERO DE PESSOAS COM QUINZE ANOS OU MAIS NÃO ALFABETIZADAS NA CAPITAL PORTO ALEGRE

Os números da EJA no Município de Porto Alegre traduzem-se a partir dos dados do último Censo/2010 - IBGE, que registrou a cidade com 13,2% da população do estado do Rio Grande do Sul, ou seja, 1.409.351 habitantes. O índice de analfabetos é de 2,27%, isto é, 26.045 pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas, além de 12,05% (53.100) de pessoas consideradas analfabetas funcionais³.

Com base nos dados do Censo 2010, é possível apontar a demanda potencial da educação de jovens e adultos, que totaliza 324.580 pessoas distribuídas nas 10 regiões de Porto Alegre. Entre as regiões da cidade que comportam números significativos de pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas ou sem o ensino fundamental completo está o Bairro Partenon, com 32.173 pessoas, seguido pelas zonas Leste, com 30.969, e zona Norte, com 30.038 pessoas.

Abaixo, segue a tabela com os dados do analfabetismo de Porto Alegre - em cuja rede municipal de educação analisamos o cumprimento da meta nove do PME/2015-2025, bem como as políticas de educação do município relacionadas à viabilização da referida meta.

Tabela 1 – Pessoas com 15 anos ou mais analfabetas em Porto Alegre

	2016		2017		2018	
	mil pessoas	%	mil pessoas	%	mil pessoas	%
Total pessoas com 15 anos/ mais analfabetas	22		18		15	
Homens analfabetos	9		7		5	

³ Analfabeto funcional, definido pelo IBGE, é a condição da pessoa que tem escolaridade de até 3 anos de estudo.

Mulheres analfabetas	13		11		10	
Pessoas Brancas	15		11		9	
Pessoas Pretas ou Pardas	7		7		6	
Taxa de analfabetismo		1,8%		1,5%		1,2%
Taxa de Analfabetismo Homem		1,7%		1,3%		0,9%
Taxa de analfabetismo Mulher		1,9%		1,6%		1,4%
Taxa de analfabetismo de pessoas Brancas		1,6%		1,1%		0,9%
Taxa de analfabetismo de pessoas Pretas ou Pardas		2,7%		3,1%		2,2%

Fonte: IBGE – PNAD Contínua Tabela Suplemento da Educação/2018.

A título de análise, consideramos os dados do Observa POA⁴: no ano 2000, o percentual de pessoas com quinze anos e mais não alfabetizadas moradoras em Porto Alegre era de 3,44%. Em uma década (2000- 2010), caiu para aproximadamente 2,3%. Obviamente, no aprimoramento dos dados por faixas etárias, o maior percentual de analfabetismo concentra-se entre as pessoas com mais de 60 anos, apontando a necessidade de políticas de educação que contemplem também a especificidade do público idoso.

Em Porto Alegre, conforme a tabela 1, a PNAD mostrou que a taxa de analfabetismo da população vem caindo ao longo dos três anos (2016, 2017, 2018). Mas ainda persiste a dúvida quanto à possibilidade de se chegar em 2025 com esses percentuais zerados, conforme o pretendido na meta nove do PME/PoA, ou próximos de zero.

No cenário de Porto Alegre, os números do analfabetismo da mulher dobram em relação ao dos homens. Esse alto índice de analfabetismo no sexo feminino chama a atenção, também, em todo o estado gaúcho, se olharmos para os números do Rio Grande do Sul

⁴ Observa POA – Observatório da cidade de Porto Alegre, que disponibiliza ampla base de dados georreferenciados sobre o município.

que aparecem na Pnad Contínua - Tabela Suplemento da Educação/2018 do IBGE.

Além disso, não é possível deixar de considerar o número de pessoas negras (autodeclaradas pretas ou pardas) analfabetas em relação ao número de pessoas brancas nessa mesma condição. A taxa do analfabetismo negro é superior em todos os cenários pesquisados (nacional, estadual e municipal)⁵, sendo mais do que o dobro do percentual de pessoas brancas não alfabetizadas. Esse analfabetismo persistente ainda é herança de um passado que não passou; mexer nesses índices implica promover políticas públicas com ações afirmativas específicas para o povo negro.

Números de analfabetismo tão expressivos, como o da mulher e o de pessoas negras, sinalizam a necessidade de se criar uma política específica, em regime de colaboração, para demandas tão importantes.

A DÍVIDA EDUCACIONAL COM A POPULAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Os dados do Município de Porto Alegre corroboram, a título de exemplo, que o Estado mantém uma enorme dívida educacional com uma significativa parcela da população com 15 anos ou mais que não exerce o direito à educação.

Alceu Ferraro (2008) entende o analfabetismo de jovens e adultos como “Dívida Educacional” do Estado para com esses cidadãos. A Constituição Federal de 1988 coloca essas pessoas na condição de credoras do Estado ao contabilizar o número de anos de estudos que es falta a cada um desses cidadãos e cidadãs em particular, e ao conjunto deles e delas, para atingirem, no mínimo, a conclusão do ensino fundamental.

A Constituição assegura a todos o direito à educação, bem como compromete o Estado com o dever de garantir esse direito. No

⁵ Fonte: IBGE – PNAD Contínua Tabela Suplemento da educação/2018 disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 19 dez. 2019.

artigo 208, a nossa Constituição Cidadã reitera que a educação é dever do Estado; e no complemento dado pela emenda nº 59, de 2009, compromete-se diretamente com a educação de jovens e adultos ao assegurar a oferta gratuita da educação básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

O entendimento de Ferraro (2008) sustenta-se a partir desse compromisso assumido com a educação pelo Estado brasileiro, que se converte em dívida educacional no momento em que ainda há brasileiros e brasileiras, a contar de 1988, que, na condição de jovens e adultos analfabetos, não concluíram a educação básica, com o agravamento de que há pessoas nascidas sob a Constituição sendo parte da estatística do analfabetismo.

Para o autor, o grande desafio posto para a sociedade em geral e, principalmente, para os educadores é “como despertar nas pessoas humildes a consciência de que elas efetivamente têm direito à educação e dispõem de meios para cobrar do Estado esse direito” (FERRARO, 2008, p. 273). Ainda conforme Ferraro (2008, p. 287)

Acreditará o povo que tem contas de educação escolar a cobrar do Estado? Poderão as pessoas humildes acreditar que o Estado está em dívida com elas e que elas têm o direito e dispõem dos meios para cobrar escola(rização)?

Ferraro (2011) salienta que a solução para o analfabetismo, sem dúvida, é a escolarização como direito universal; mas qualquer país que não tenha conseguido dar conta da alfabetização de suas crianças, como é o caso do nosso, tem por obrigação desenvolver programas alternativos de alfabetização e escolarização para os adolescentes e adultos na condição de não alfabetizados e ou analfabetos funcionais.

Tratando-se de educação de jovens e adultos, Maria Margarida Machado, com a propriedade de quem acompanha a luta histórica pelo direito à EJA, observa o seguinte:

Portanto, mesmo reconhecendo os avanços na área da educação em geral, se pensarmos no debate do texto aprovado da CF de 1988, é necessário perceber que muitas das tradições enraizadas no

pensamento brasileiro sobre a quem se destina a educação e como ela deve ser praticada contradizem a defesa central desta constituição, que é a Educação como Direito de Todos. Isso é muito evidente para quem acompanha a luta histórica do direito à educação para jovens e adultos trabalhadores no Brasil. Nesse sentido, há um passado que não passou, que é o do preconceito contra pobres, negras e negros, população que vive no campo ou nas periferias das cidades, que são a maioria daqueles que ainda não concluíram a educação básica, mesmo já tendo passado mais de duas décadas da aprovação da CF de 1988 (MACHADO, 2016, p. 434).

Considerando o pensamento de Machado (2016), em se tratando de educação de jovens e adultos, não podemos reduzir o discurso somente às questões de escolarização. Tendo em vista a história da EJA na realidade brasileira, e também na realidade latino-americana, faz-se necessário ampliar esse discurso para muito além do direito de acesso, permanência e conclusão da escolarização com qualidade.

O discurso da EJA precisa se coadunar com inúmeras outras lutas históricas: direito à saúde, ao trabalho, à moradia digna; à igualdade de raça e gênero; respeito às diversidades, entre tantas outras lutas que constituem o direito à educação ao longo de toda a vida rumo à construção de uma sociedade que, de fato, seja espaço de vivência e convivência de todos com equidade de direitos. Esses direitos devem ser garantidos pelo Estado, priorizando o atendimento aos grupos mais vulneráveis dentro de nossa sociedade.

A sociedade que conhecemos é constituída por diferenças e desigualdades. Com relação às diferenças, poderíamos ficar indefinidamente pautando as características que nos diversificam uns dos outros, que vão desde os traços étnicos/genéticos, passam pela sexualidade e se embrenham nas práticas culturais. O que vai traduzir se uma sociedade é mais ou menos justa do que a outra é a forma como lida com as diferenças.

OS RESULTADOS DO MONITORAMENTO DAS METAS DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Em relação ao contexto dos resultados/efeitos e das estratégias da política analisada, Ball entende como mais apropriada a ideia de efeitos da política do que simplesmente de resultados. Nesse contexto, segundo o autor em questão, as políticas devem ser analisadas levando-se em consideração o impacto com relação às desigualdades.

Entre as principais conclusões do Relatório do II Ciclo (biênio 2016-2018) de Monitoramento das metas do PNE, no que diz respeito ao cumprimento da meta de número nove, considerando-se os indicadores 9A (taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade) e 9B (taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade), destacam-se:

1. Em 2017, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade do País (Indicador 9A) foi de 93,0%, estando 0,5 p.p. abaixo da meta estabelecida para o ano de 2015 e 7,0 p.p. abaixo da proposta para 2024;

[...]

7. A taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade (Indicador 9B) seguiu uma tendência de queda no período de 2012 a 2015. Em 2016, ela atingiu 16,6%, distante, portanto, 7,4 p.p. da meta estabelecida para 2024 (9,2%);

[...]

9. Todos os estados das regiões Sul e Sudeste atingiram, em 2016, taxas de analfabetismo funcional abaixo daquela observada para o País (16,6%), enquanto os estados do Nordeste apresentaram taxas superiores a 23,0%.[...] (BRASIL, 2018)

O Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre é o órgão responsável pela coordenação do processo de monitoramento e avaliação do PME, tendo sido estabelecido, pelas instâncias responsáveis, o prazo de três anos para o 1º ciclo de avaliação do

PME/2015. Em 23 de novembro de 2017, foi aprovado o 1º relatório de monitoramento do PME/PoA.

Para fins de análise, são levados em conta, neste trabalho, apenas os resultados pertinentes à Alfabetização e Alfabetismo Funcional de Jovens e Adultos, meta 9 do PME-PoA (2015): “Universalizar a alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, até o final deste PME, e reduzir em cinquenta e 55% (cinco por cento) a taxa de analfabetismo funcional”, considerando-se os indicadores:

9.A – “Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade”: a previsão da meta é 100% da população analfabeta até 2024, a meta executada no período-alvo da avaliação foi 97,70%;
9.B – “Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade”: a meta prevista até 2024 é elevar a escolaridade de 25% da população que se encontra nessa condição, e no período avaliado a meta executada é a de 11,20% (PORTO ALEGRE, 2017).

Das cinco estratégias estipuladas com prazo até 2024 para alcançar a meta 9, somente uma estratégia foi cumprida, que é a “9.5: garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados” (PORTO ALEGRE, 2015).

Apesar de a taxa de alfabetização do município de Porto Alegre estar 4,7p.p. acima da taxa nacional, o número de matrículas na modalidade EJA não alcançou nem 1/3 da meta prevista. Consequentemente, esse fato impacta negativamente o segundo objetivo da meta, que é a redução da taxa de analfabetismo funcional, e a sua primeira proposta, que é a universalização da alfabetização.

Considerando-se o ano de previsão, desde o final do ciclo de monitoramento, faltam sete anos para que o cumprimento da referida meta seja alcançado. Isso significa que a taxa do analfabetismo ao longo deste próximo período precisa ser reduzida em 2,3p.p., isto é, em média, terá que cair 0,32% ao ano até o final do PME, sendo que, nos últimos dois anos, a taxa do analfabetismo em Porto Alegre caiu 0,3p.p. por ano.

Somente a análise dos indicadores 9.A e 9.B de ambos os monitoramentos (PNE e PME-PoA) já revela a grande desigualdade de direitos, considerando-se aspectos de classe social, raça/etnia, gênero e geracional. Essa desigualdade ainda persiste em nosso país, apesar de já se terem passado trinta anos desde a promulgação da Constituição Cidadã, que tem como um dos seus objetivos fundamentais exposto no art. 3º, inciso III da CF/88: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

O DISCURSO DA POLÍTICA PELA ABORDAGEM DO CICLO DE POLÍTICAS

Partindo-se da dimensão do discurso contida no contexto da prática do ciclo de política, que entende que o foco da análise da política deve “incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática” (MAINARDES, 2006, p. 50), tornou-se importante conhecer parte do discurso formado sobre a política pública pesquisada: Meta 9 do PME-PoA.

Foram ouvidos três representantes de instituições preponderantes e atuantes em diferentes contextos da arena política municipal para dialogar sobre a EJA da Rede Municipal e a meta nove do PME/PoA vigente.

A abordagem do ciclo de políticas desenvolvida por Ball e Bowe possibilita analisar a trajetória das políticas (formulação, produção de texto, atuação e resultados). Considerando-se a meta nove do PME/PoA, instituída pela lei nº 11.858/2015 como política pública educacional para a rede municipal, há no contexto de influência⁶ alguns atores que, de alguma forma, também pertencem ao contexto da produção de texto⁷.

⁶ O contexto de influência é aquele em que uma política pública é iniciada, discutida e disputada por diversos grupos de interesse (MAINARDES, 2006).

⁷ O contexto da produção de texto: “Nele o discurso dominante sobre a política é representado por meio de texto público, que pode assumir diversas formas, como: textos legais, comentários e pronunciamentos sobre a política” (MAINARDES, 2006).

O contexto da produção de texto em nível nacional repercutiu na instância micro, levando em consideração as realidades locais. Em se tratando de Porto Alegre, as vozes de poder caracterizando a elite política vieram de atores bem-definidos, como o CME/POA, o Fórum Municipal de Educação, o legislativo e a SMED-PoA, entre outros, representando os interesses pertinentes ao grupo de onde se originam.

É possível identificar como atuando no contexto de influência da política local os representantes do poder legislativo, por se entender que esse é um espaço importante para a discussão em busca de solução de problemas reais da população. É o campo da disputa de interesses representados por partidos políticos que, de acordo com a força que cada um exerce na arena política, podem influir ou não nos direcionamentos das políticas públicas.

Outra atuação importante no contexto de influência diz respeito ao Conselho Municipal de Educação, que é um órgão constituído por representantes de entidades da sociedade civil, além do executivo municipal. Com função normatizadora, deliberativa, consultiva e fiscalizadora do sistema municipal de ensino, seus membros atuam como mediadores e articuladores nas decisões políticas relacionadas à educação.

Completando os atores elencados por sua atuação no contexto de influências, não poderia ficar de fora a Secretaria Municipal de Educação, que é o órgão do executivo municipal responsável por coordenar a educação no âmbito municipal.

No recorte do conteúdo da fala dos entrevistados, sobressaíram-se os seguintes assuntos:

1. a redução da oferta de vagas para a Educação de Jovens e Adultos na Rede Municipal de Porto Alegre;
2. o fechamento do sistema nas escolas para novas matrículas de EJA em 2017 e sua reabertura somente após forte mobilização por parte de alguns organismos da sociedade ligados à educação;
3. os resultados do monitoramento do PME.

A expectativa de que as metas do PME/PoA não sejam alcançadas ao final do período de vigência (2015-2025) é reforçada

pelo discurso dos representantes de dois atores importantes da arena política: a CECE e o CME/PoA.

O CME/PoA informou que, de acordo com o Fórum Municipal (responsável por coordenar o processo de monitoramento e avaliação do PME), o índice de analfabetismo em Porto Alegre aumentou em decorrência da política de desmantelamento da EJA empreendida pela SMED, e prevê que a meta nove não será alcançada ao final do PME.

De acordo com a representante do CME/PoA, tratando-se da EJA falta atitude política, pois a Educação de Jovens e Adultos demanda políticas sociais com ações intersetoriais. Não havendo o investimento político nessa modalidade, a tendência será o recrudescimento do analfabetismo com relação ao que já se avançou.

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre denuncia que a SMED Porto Alegre, na época da pesquisa, não cumpriu as determinações dadas pela Resolução nº17 para fechar Turmas na EJA. Com isso, desconsiderou toda a participação da comunidade escolar nesse processo, que implica diretamente na vida dos alunos matriculados nessas escolas e impacta consideravelmente os índices de alfabetização e escolaridade do município.

Na interlocução com a mantenedora, a profissional designada para conceder a entrevista em nome da SMED/POA, durante a conversa, justificou o fechamento de algumas turmas de EJA noturna devido ao número de alunos infrequentes ser muito alto. O fato de a maioria dos alunos matriculados na EJA à noite serem jovens na faixa etária dos quinze aos dezoito anos e o aumento da violência por disputa de território na região onde as escolas se localizam foram o mote, por parte da mantenedora, para a abertura de uma turma de EJA no turno da manhã para atender os adolescentes de uma dessas escolas.

Importante registrar que no desenvolvimento da pesquisa não foram encontrados registros da participação direta do público-alvo da política pesquisada (jovens e adultos analfabetos ou analfabetos funcionais) em algum dos contextos da política em questão. Os professores que atuam diretamente na sala de aula também não exerceram influência direta no contexto do discurso e na produção de texto da política analisada.

De acordo com o pensamento de Ball, a política como discurso faz referência ao que pode ser dito e pensado, mas também legitima quem pode falar sobre a política e com que nível de autoridade, visto que os seus atores denotam uma variedade de discursos, mas alguns discursos terão mais legitimidade/autoridade do que outros.

Ball, tendo como base o pensamento Foucaultiano, explica que as políticas podem se tornar “regimes de verdades” e que os “discursos nunca são independentes de história, poder e interesses” (BALL, 1993 apud MAINARDES, 2006, p.54); é sempre um ponto de vista entre outros.

Para que a EJA possa cumprir de fato com o seu propósito, entendemos que os nossos governantes não podem considerá-la como uma modalidade menos importante dentro da oferta de educação básica no país

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

No campo da atuação da política, os principais atores responsáveis por colocar a política (meta 9 do PME) em ação, além da SMED, mantenedora do sistema de educação, são os professores, em suas diferentes funções no espaço escolar (diretores, professores, coordenadores, orientadores). Nesse contexto, a Secretaria Municipal de Educação é um dos principais atores, visto que aparece em todos os contextos da trajetória dessa política.

A meta 9 do PME, pela ótica de política pública, impõe-se como um potente instrumento de promoção de justiça social em um contexto marcado por desigualdades e exclusão. Mas, para isso, é importante que haja disposição política por parte dos governos e gestores da política educacional. De nada adianta propor estratégias para alcançar objetivos tão relevantes como a meta 9 dos planos de educação (Nacional, Estadual e Municipal) e não as levar a efeito, pois isso gera pouca ou nenhuma probabilidade de sucesso da política implicada.

Entende-se que não há justificativa que se imponha quando se trata de direito constitucional, como é o caso do direito à educação em uma nação na qual o contingente de pessoas que não adquiriram

as habilidades de leitura e escrita é significativo. Portanto, não há razoabilidade no cumprimento de apenas uma única estratégia de meta no Plano Municipal de Educação. Referimo-nos à estratégia 9.5, que implica “garantir a escolarização com aulas presenciais e ministradas por professores habilitados e, no caso da rede pública, concursados” (PORTO ALEGRE, 2015).

Ofertar escolarização com aulas presenciais e professores habilitados é o mínimo que se espera de uma política que se propõe a universalizar a alfabetização das pessoas com mais de 15 anos e elevar em mais da metade os índices de analfabetismo funcional da sua população.

Outra questão preocupante é quando atores do contexto da influência e da produção de texto – e agora nos referimos exclusivamente à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CECE) da CMPA - não possuem uma concepção de EJA definida para embasar suas ações nesse campo e tampouco pautam, em plenário, os números do analfabetismo e analfabetismo funcional no município de Porto Alegre, conforme registros das entrevistas.

As comissões especiais, como é o caso da CECE da CMPA, possuem ampla prerrogativa (vide resolução 1178/92 da CMPA) para convocar gestores da esfera pública, solicitar depoimentos, exercer a fiscalização e o controle dos atos do executivo em todas as suas instâncias administrativas, além de estudar assuntos pertinentes a sua área de atividade (nesse ponto, entendemos que a EJA é um dos assuntos). Podem promover conferências, palestras e seminários; solicitar audiência ou contribuição de entidades governamentais ou da sociedade civil para a elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento.

Tal cenário faz com que nos perguntemos: que tipo de representatividade a sociedade possui no âmbito da esfera pública? Quem representa os direitos daqueles que nem mesmo sabem que possuem direitos?

O envolvimento com os dados da pesquisa nos permite constatar que ainda há demanda considerável para a modalidade EJA da Rede Municipal de Porto Alegre, e que o analfabetismo na população com quinze anos e mais tem sexo (feminino) e cor (pessoas não brancas).

Considerando-se que o direito social nunca é dado, mas, sim, conquistado ao longo de um processo histórico de lutas, tanto na esfera social quanto na esfera política, a prática tem demonstrado que não basta apenas constituir o direito para que os processos de inclusão social se efetivem, é preciso criar condições para que os sujeitos de direitos possam de fato exercê-lo com sucesso. Portanto, faz-se necessário que as questões de gênero, raça e geracional estejam na pauta da agenda das políticas para a Educação de Jovens e Adultos.

A pesquisa nos permite, também, inferir que faltam ações políticas efetivas, pautadas em dados reais, a fim de impactarem positivamente, gerando “mudanças nos padrões de acesso social, oportunidade e justiça social” como “Resultados de Segunda Ordem”, que são os decorrentes dessas mudanças (MAINARDES; MARCONDES, 2009, p.306 e p.315), considerando-se a ideia de que as políticas têm efeitos e não simplesmente resultados (quarto contexto⁸).

Sendo a educação direito social, subjetivo e constitucional, faz-se necessário que em algum momento na vigência deste PME se realize o mapeamento da demanda de escolaridade da população a partir dos 18 anos, bem como a mantenedora da rede municipal realize o recenseamento dos jovens e dos adultos fora da escola. Esses dados são de extrema importância para o diagnóstico necessário à formulação de políticas/programas mais eficazes para implementação efetiva da alfabetização, na consideração do analfabetismo absoluto e funcional.

As políticas públicas precisam conceber a efetividade da alfabetização dos jovens, adultos e idosos, na eliminação do analfabetismo como uma questão de investimento social que vai impactar áreas como a da saúde, do trabalho, produtividade econômica, além de promover maior participação cidadã no desenvolvimento da sociedade, oportunizando arranjos promotores de justiça social.

⁸ Ball, em 1994, expandiu o Ciclo de políticas, acrescentando o Contexto dos resultados ou efeitos: “[...] preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual” (MAINARDES, 2006).

Da mesma forma que a Educação de Jovens, Adultos e idosos precisa deixar de ser vista como uma educação de caráter compensatório e ou de ação supletiva de responsabilidade exclusiva do sujeito, precisa passar a ser entendida como um direito à educação ao longo de toda a vida, além de promotora de cidadania e equidade social, de acordo com a concepção dada pela V CONFINTEA (1999).

O direito à educação parte do pressuposto de que dar acesso ao conhecimento produzido pela humanidade de forma sistematizada é somente uma das premissas da educação: o seu principal valor está em oferecer condições para que a pessoa humana, de posse desse saber, participe da sociedade e tome decisões de forma mais qualificada nos espaços sociais a que tem direito.

REFERÊNCIAS

PORTO ALEGRE. **Lei nº11858/2015**. Leis Municipais, 2015.

Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs> Acesso em: 11 ago. 2018.

PORTO ALEGRE. **Observatório da cidade de Porto Alegre**. [2018].

Disponível em:

http://www.observapoa.com.br/default.php?reg=1&p_secao=46. Acesso em: 14 nov. 2018.

PORTO ALEGRE. Secretaria de Educação, Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre - FME/PoA. **Relatório Anual de Monitoramento do Plano Municipal de Educação** – PME Porto Alegre/RS, 2017. Disponível em: <http://atempa.org.br/wp-content/uploads/2018/03/Relat%C3%B3rio-REVISADO-2017-de-Monitoramento-do-PME-POA.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Presidência da República Casa Civil – subchefias para assuntos jurídicos, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoComPilado. Acesso em: 23 ago. 2018

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Pnad Contínua**. Suplemento da Educação, 2018. Disponível em:

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9171-pesquisa-nacional-139por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e> Acesso em: 19 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 12 nov. 2018

BRASIL. Lei nº 13. 005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF: Inep, 2018.

CURY, C.R.J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, C.R.J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008.

FERRARO. A.R. Direito à educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, p. 273-289, maio/ago. 2008.

FERRARO. A.R. A trajetória das taxas de alfabetização no Brasil nas décadas de 1990 e 2000. **Educação & Sociedade**, Campinas, p. 989-1013, out./dez. 2011.

MACHADO, M.M. A educação de jovens e adultos após 20 anos da lei 9394, de 1996. **Relatos da Escola**. Brasília, v.10, p. 429-451, jul./dez. 2016.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & sociedade**. Campinas, v.27, n.94, p.47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J; MARCONDES, M.I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & sociedade**. Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

Submetido em: Julho/ 2021.

Aceito em: Agosto/ 2021.