



UM ESTUDO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE JOVENS E ADULTOS: O CASO DE PORTO ALEGRE¹

Maria Clara Di Pierro

1. Introdução

O Censo brasileiro de 1991 revelou a persistência de elevado contingente de jovens e adultos analfabetos ou com escolaridade insuficiente para realizar uma inserção social, política e laboral em ambientes impactados pela modernização. Desde 1988 a legislação brasileira assegura aos jovens e adultos o direito ao ensino fundamental público e gratuito. A temática da educação básica de jovens e adultos (EBJA) deveria, portanto, ocupar lugar de destaque na agenda das políticas educacionais, o que não vem ocorrendo. A análise das políticas recentes de EBJA revela que a omissão das esferas federal e estadual de governo está induzindo sua municipalização, o que recomenda discutir o problema nos marcos da descentralização educativa que caracteriza as reformas em curso.

2. O debate teórico

A importância atribuída às políticas de EBJA em cada configuração histórica resulta das tendências predominantes no pensamento educacional e nas políticas sociais da época, que por sua vez relacionam-se aos modelos de desenvolvimento em curso. Historiadores e sociólogos da educação vinculam a importância relativa conferida à EBJA na América Latina nas décadas de 30 a 60 ao modelo de desenvolvimento nacional populista, num período em que combinou-se o propósito de incrementar o contingente eleitoral de modo a ampliar as bases de sustentação dos regimes populistas a um processo mais geral de expansão do aparato de ensino e diversificação da oferta educacional que respondia a transformações nas estruturas sociais e sistemas de poder decorrentes dos processos de modernização, urbanização e industrialização. Na década de 70, as políticas de EBJA no Brasil teriam cumprido as funções de produção do consenso social, legitimação ideológica do Estado burocrático autoritário e preparação da força de trabalho para as necessidades do projeto de modernização dependente. No período mais recente de democratização dos regimes políticos e crise econômica, marcado pela redefinição das funções do Estado e das relações internacionais, a produção teórica sobre a EBJA está polarizada entre duas perspectivas: baseada em uma avaliação de fracasso das campanhas de alfabetização em massa, uma linha de argumentação postula que, em condições de crise de financiamento do Estado, cabe focalizar os escassos recursos públicos disponíveis na educação primária das novas gerações; no pólo oposto, desenvolve-se uma posição que revaloriza a EBJA como estratégia de satisfação das necessidades educativas emergentes no contexto de mudança tecnológica, globalização econômica e cultural.

¹ O artigo sintetiza Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Estudos Pós Graduated em História e Filosofia da Educação da PUC/SP sob orientação do Prof. Dr. Sérgio Haddad. O estudo integra a pesquisa "Impacto do ideário da educação popular nas políticas municipais de educação de jovens e adultos", coordenada pelo orientador e que contempla atividades de revisão bibliográfica, caracterização de programas municipais e estudos dos casos de Diadema, Porto Alegre e Recife.

O movimento de ampliação formal dos direitos educativos e expansão quantitativa dos sistemas de ensino fundamental observado na América Latina nos últimos 40 anos vem sendo negativamente impactado pelas dificuldades crescentes de financiamento do Estado, configurando uma crise educacional que colocou na pauta das políticas sociais a exigência de reformas educativas. Os diagnósticos destacam a crise de gestão dos sistemas de ensino historicamente centralizados, ensejando propostas de reforma que recomendam a descentralização como estratégia de superação dos problemas de pertinência e eficiência dos sistemas educativos. A discussão sobre as experiências concretas de reformas educativas implementadas no continente incide sobre as diferentes racionalidades político-ideológicas (liberal-econômica e crítico-participativa) que têm inspirado os processos de descentralização em educação, das quais resultam distintas modalidades (desconcentração e descentralização), domínios de ação (administrativo, econômico-financeiro, pedagógico-curricular) e estratégias (regionalização, municipalização, nuclearização e privatização). A bibliografia nacional trata especialmente da municipalização da educação, uma vez que a insuficiente definição legal sobre a divisão de encargos do ensino fundamental entre as esferas de governo coincide com uma crise de gestão das redes estaduais de ensino que impulsiona iniciativas de delegação parcial de encargos e recursos às municipalidades. Os críticos dessas políticas ponderam os limites financeiros e técnicos de grande parte dos municípios brasileiros para prover uma educação de qualidade e atribuem às oligarquias arcaicas posicionadas na esfera local de poder a carga histórica maior do clientelismo, fisiologismo e corrupção, concluindo que a estratégia de municipalização implica riscos de retrocesso político, privatização de recursos públicos e dificuldades adicionais à democratização do ensino. Os defensores da municipalização argumentam que a administração local favorece a participação popular na gestão, ampliando o controle social sobre os serviços, o que resulta em maior eficácia e pertinência do sistema de ensino, ampliando a transparência no emprego dos recursos públicos. As polêmicas sobre a descentralização e a municipalização remetem às temáticas do poder local e das formas de cidadania ativa: argumenta-se que a ampliação do poder local confere nova qualidade à democracia e potencializa mudanças na correlação de forças, pois confere sentido à emergência de novos sujeitos sociais à medida que produz interlocutores para os movimentos populares, favorecendo seu crescimento e mobilização. A criação de canais orgânicos e mecanismos institucionais de comunicação, articulação e participação da população na gestão das políticas públicas, por sua vez, torna o Estado menos permeável aos interesses das oligarquias e elites econômicas, favorecendo o acesso de representantes das camadas populares às funções de direção da esfera pública através da ampliação da competição eleitoral.

3. A construção do objeto de estudo

A literatura latino americana recente observa o trânsito do pensamento pedagógico informado pelo paradigma da educação popular das práticas da sociedade civil em direção ao ensino público estatal. As educação de adultos é um campo sensível a este movimento por sua histórica associação ao pensamento freireano, que conformou a matriz do ideário da educação popular. Por outro lado, a esfera local de poder é aquela que, em tese, apresenta maior permeabilidade para acolher demandas educativas de grupos sociais com escassa força

de negociação política e expressão pública, característica dos beneficiários potenciais dos programas de EBJA. Em tese, o ideário da educação popular encontra maior adesão nas políticas educacionais de governantes do espectro político-partidário de centro-esquerda, tendentes a privilegiar políticas sociais dirigidas às populações de baixa renda. Partindo dessas premissas, Haddad (1995) procedeu a um inquérito com um universo de 384 administrações municipais governadas desde 1993 por prefeitos dos partidos Democrático Trabalhista (PDT), Socialista Brasileiro (PSB), da Social Democracia Brasileira (PSDB) e dos Trabalhadores (PT). Responderam à pesquisa 74 municípios (19,27% do universo), sendo que 60 deles (81%) mantinham serviços de EBJA. Selecionaram-se para estudo municípios que realizaram esforços relevantes de expansão e melhoria da EBJA, cuja política configurou identidade com o ideário da educação popular e alcançou certo grau de consolidação, sobrevivendo aos embates político-eleitorais por duas gestões consecutivas. Porto Alegre encontra-se dentre os casos selecionados por estes critérios e seu estudo procurou aferir a hipótese de que a municipalização da EBJA configure uma estratégia eficaz tendo em vista os fins de democratização do acesso e melhoria da qualidade da educação das camadas populares.

4. O caso de Porto Alegre

Capital do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre possuía em 1991 1.263.403 habitantes. Dotado de uma economia dinamizada pela vitalidade de seu *hinterland* agrícola, o Município acumula as funções de sede do governo, porto, centro comercial, de serviços e industrial. Tributária de migrações intra-regionais, a cidade não está isenta de problemas sociais: 12,76% dos chefes de domicílios auferem renda mensal inferior a 1 salário mínimo e 21% da população vive nas 230 favelas do Município.

Até 1992, os 850.000 eleitores da cidade mantiveram a tradição de não reconduzir membros de um mesmo partido político ao governo municipal; a exceção foi aberta com a eleição de Tarso Genro, sucessor de Olívio Dutra, ambos do Partido dos Trabalhadores. Grande parte do sucesso obtido pelo PT em Porto Alegre deve-se ao apoio da população à proposta de gestão participativa do orçamento municipal e ao desempenho da administração no campo educacional.

4.1. O contexto educacional do Município

As 766 unidades escolares de pré, 1º e 2º graus de Porto Alegre tinham, em 1992, mais de 280 mil alunos. A rede estadual era responsável pela maior parcela das escolas e da matrícula nos três níveis de ensino, enquanto a rede municipal (RME) detinha em torno de 10% da matrícula total. A rede particular possuía mais de 30% das escolas e 25% da matrícula. Considerados o número de estabelecimentos e a matrícula, a RME é reduzida, mas observou uma expansão de 113% no número de estabelecimentos e 57% da matrícula nos anos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, crescimento este que se deu prioritariamente na educação infantil. Em 1995, a RME era constituída por 81 estabelecimentos, a maioria dos quais dedicados à educação de 0 a 6 anos e ao ensino de 1º grau; havia 2 antigas escolas de 2º grau e 4 unidades de educação especial; um único estabelecimento - o Centro Municipal de Educação de Jovens e Adultos (CEMEJA) dedica-

se exclusivamente à EBJA; as demais salas do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA) estão instaladas nas escolas municipais ou centros comunitários da Prefeitura. Em 1995 foi inaugurada a Escola Porto Alegre, uma unidade escolar destinada à escolarização de meninos e meninas em situação de risco. Essa rede registrou uma matrícula inicial em 1995 de mais de 39 mil alunos, 74% dos quais no 1º grau, 15,4% na educação de 0 a 6 anos, 3,4% no ensino de 2º grau, 6,2% na EBJA e menos de 1% em educação especial.

A política da Secretaria Municipal de Educação (SMED), sob governos do PT, priorizou a democratização do acesso à escola. Na gestão 1989-92 essa prioridade consubstanciou-se na polêmica reorganização dos Centros Integrados de Educação Municipal, com a extinção do turno integral, melhoria das condições físicas e materiais da rede e implantação de uma proposta pedagógica embasada no construtivismo², que empregou uma sistemática de qualificação do professor centralizada por equipes técnicas da SMED. O governo iniciado em 1993 implementa uma política de construção da "escola-cidadã" por meio da descentralização da orientação pedagógica, conferindo maior autonomia às escolas, e da democratização da gestão, envolvendo a criação de conselhos de escola, grêmios estudantis e associações de pais e trabalhadores em educação, eleição direta de diretores e elaboração de projetos e regimentos das escolas, em um processo de planejamento participativo aí designado "constituente".

4.2. O ensino supletivo estadual e sua atuação em Porto Alegre

Os serviços de ensino supletivo mantidos pela rede estadual originaram-se em 1946 e ampliaram-se após a promulgação da Lei 5692/71: em 1976 havia 107 unidades escolares com cursos de suplência, distribuídas em 44 municípios e 19 Delegacias de Ensino. Em 1978, porém, o número de escolas estaduais que ofereciam cursos supletivos reduziu-se para 99. Desde então o atendimento nesta modalidade de ensino mantém-se estagnado ou declinante. O ensino supletivo não é prioridade do governo estadual e participa com apenas 0,05% do orçamento da Secretaria de Educação do Estado (SEE), não havendo perspectivas de que o estado venha a cooperar com os municípios na oferta de EBJA. A Divisão de Estudos Supletivos (DES) encarrega-se da organização dos Exames Supletivos de Educação Geral e Profissionalizantes, do sistema de ensino personalizado em Centros de Estudos Supletivos e do ensino supletivo seriado de 1º grau em escolas de sua rede (o 2º grau é atendido exclusivamente pela rede privada). Em Porto Alegre, no 1º semestre de 1995, a SEE mantinha classes de ensino supletivo de 1º grau em 16 unidades escolares e uma unidade profissionalizante de 2º grau que habilita auxiliares de enfermagem; essa rede é 48,5% menor que aquela existente em 1981, quando 33 escolas estaduais ofereciam cursos supletivos.

4.3. A trajetória do Serviço de Educação de Jovens e Adultos - SEJA

² A expressão construtivismo é empregada no sentido que adquiriu na cultura escolar brasileira contemporânea, designando as práticas pedagógicas inspiradas nas correntes da psicologia cognitiva pós piagetiana e na obra de Emília Ferreira, que enfatizam a atividade e os significados atribuídos pelos sujeitos aos objetos do conhecimento.

Desde 1970 a Prefeitura de Porto Alegre (PMPA) mantinha serviços de EBJA vinculados ao Mobral e à Fundação Educar. Críticas à concepção e prática de alfabetização promovida pela Fundação Educar fizeram com que a PMPA não renovasse o convênio em 1989, gestando no interior da SMED um programa inovador denominado "Projeto de Pesquisa e Ação em Educação de Jovens e Adultos". Iniciado em uma classe experimental sob orientação do GEEMPA (Grupo de Estudos sobre Educação, Metodologia e Pesquisa Ação), o Projeto foi ampliado no 2º semestre para atender funcionários públicos municipais e a população com idade superior a 14 anos em 30 classes instaladas no Mercado Público Municipal e 5 escolas da RME. Desde o início o Projeto adquiriu características inovadoras: jornada semanal pouco intensiva, módulos de ensino curtos, orientação construtivista, avaliação processual, ênfase na valorização do docente por meio do trabalho coletivo e da formação em serviço. Embora a Coordenação valorizasse a expansão quantitativa do atendimento e a inserção orgânica da EBJA no sistema municipal de ensino, durante o primeiro mandato do PT o Projeto não ampliou-se, prevalecendo a posição da Secretária de Educação Esther Pillar Grossi, que privilegiava a experimentação pedagógica em detrimento da expansão de vagas.

Em 1993, ao início da gestão de Tarso Genro à frente da PMPA, a SMED foi dirigida pelo professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) Nilton Bueno Fischer, em cuja breve gestão a EBJA recebeu o *status* e denominação de Serviço, contratou novos professores e expandiu-se significativamente nas escolas municipais. A reforma do CEMEJA foi concluída e instalaram-se as primeiras salas de 5ª a 8ª séries³. A Secretária Sônia Pilla Vares, que assumiu a SMED ainda em 1993, continuou apoiando o SEJA, embora tenha reduzido à metade as metas de expansão quantitativa projetadas ao início da gestão, em virtude das restrições orçamentárias enfrentadas pelo Município.

Evolução da matrícula inicial em EBJA - RME de Porto Alegre

Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Salas	-	-	30	-	97	126	-
Matrícula	700	700	940	1.080	2.340	2.409	2.430

Fonte Informática/SMED - 1995.

A evolução da matrícula do SEJA não apresenta um comportamento uniforme, mas a tendência geral tem sido de ampliação, com destaque para o ano de 1993, quando observou-se um crescimento de 116%. As restrições à expansão do Serviço são dadas pela disponibilidade de recursos e de professores, cujo processo burocrático de contratação é lento e condicionado à criação de cargos, procedimento que depende de iniciativa do Executivo e aprovação da Câmara de Vereadores.

4.4. A demanda potencial por EBJA e a cobertura escolar do SEJA

³ Até 1993 o SEJA oferecia ensino equivalente às séries iniciais do 1º grau; o segmento final foi criado por pressão dos alunos, que aspiravam continuidade de estudos. A meta de expansão para este nível é de 10% do total das salas do SEJA, restrita ao atendimento de demandas explicitadas pelas comunidades nas reuniões do Orçamento Participativo da PMPA.

Segundo o Censo de 1991, Porto Alegre possuía uma população total de 1.155.159 pessoas com 5 anos ou mais de idade, das quais 104.823 eram analfabetas, compondo uma taxa de analfabetismo de 9,07% nesta faixa etária. A população com idade superior a 14 anos somava 922.972 pessoas, das quais 5,23% ou 48.299 seriam analfabetos absolutos.

O dados sobre níveis de escolarização por faixas etárias não foram divulgados pelo IBGE, exceto para os chefes de domicílios. Dos 379.734 chefes de domicílios, 21.129 não possuíam instrução ou tinham menos de um ano de estudos, representando 5,56% deste grupo, índice que reproduz aproximadamente a taxa geral de analfabetismo jovem e adulto. Outros 37.555 chefes de domicílios possuíam de 1 a 3 anos de estudos, o que representa 9,88% deste grupo. Somados os dois subgrupos, 15,44% dos chefes de família não haveriam concluído o primeiro segmento do 1º grau. O número dos chefes de domicílios que possuíam entre 4 e 7 anos de estudos somava 108.373 pessoas, 28,53% deste grupo. Assim, 43,97% dos chefes de domicílios não possuíam escolarização ou a teriam seguido sem ter concluído o 1º grau.

Se projetarmos os índices de escolarização dos chefes de domicílios para a população jovem e adulta total, a demanda potencial por programas de EBJA correspondentes às 1ª a 4ª séries do 1º grau aproxima-se de 138.000 pessoas e a demanda potencial por programas correspondentes ao 1º grau completo alcança em torno de 400 mil pessoas. Considerados os dados de atendimento disponíveis para o início de 1995, a cobertura escolar realizada pelo SEJA representa entre 0,6% e 1,7% da demanda potencial estimada segundo os critérios acima.

4.5. A proposta político-pedagógica do SEJA

O projeto político-pedagógico do SEJA reivindica um conjunto de rupturas com a tradição da educação de adultos no Brasil, propondo-se a:

- ⇒ substituir a idéia de *erradicação do analfabetismo* (à qual subjaz a imagem preconceituosa de "chaga" a exterminar) pela noção de *direito à educação*; à política de *campanha* com prazo determinado, contrapõe a de *movimento de alfabetização permanente*;
- ⇒ ampliar o conceito de alfabetização em direção à educação básica, entendida em suas múltiplas dimensões: instrumento de libertação e luta contra a injustiça, acesso aos conhecimentos sistematizados, preparação para a participação social e no mundo do trabalho, articulação entre o saber popular e acadêmico, valorização da diversidade de estilos cognitivos, expressões culturais e linguísticas das classes populares;
- ⇒ romper a "*ossatura excludente*" da escola tradicional (rigidez das normas, inadequação curricular e metodológica, avaliação seletiva) em direção à construção de um espaço educativo para jovens e adultos trabalhadores;
- ⇒ superar o voluntarismo e o assistencialismo, combater a transposição de métodos da educação infantil e o empirismo pedagógico, por intermédio da profissionalização docente e da formação teórico-prática do professor.

A orientação teórico-metodológica do SEJA combina de um modo particular os postulados da educação popular e do construtivismo:

"A ousadia de uma ampliação institucional, com caráter de serviço permanente, enfrenta o desafio, cotidianamente renovado, da superação da escola regular como modelo de referência par educação de jovens e adultos. Desafios que se manifestam tanto nos aspectos pedagógicos quanto nos administrativos. A busca de superação se alimenta em duas vertentes teórico-práticas que contribuem na construção desse projeto educativo popular. Por um lado, as contribuições atuais da epistemologia genética e, por outro, a revisitação do ideário da educação popular dos anos 60, num movimento circunvolutivo de aproximação e distanciamento. A aproximação se manifesta pelo encontro com a mesma 'garra' de uma educação voltada par a construção de uma nova sociedade através da conscientização do sujeito-educando e mediada pela busca da dialogicidade freireana. O distanciamento resulta da ampliação da mirada que, agora, percebe: a sociedade como plural, cujos referenciais não são mais o desenvolvimento e o nacionalismo, mas a cidadania; a complexidade social dos sujeitos envolvendo o setor não organizado da sociedade constituído por desempregados, semi-empregados e biscateiros que fogem à clássica categoria de trabalhador; a conscientização na sua dimensão maior de resgate da dignidade humana e não somente na da formação do crítico-político-militante."
(FISCHER, 1992, p. 72)

Os documentos do SEJA defendem a institucionalização do atendimento em caráter permanente, mas aspiram preservar o sentido de movimento, que convoca a sociedade a tomar iniciativas de alfabetização de jovens e adultos. O Serviço, porém, institucionalizou-se com uma estrutura tipicamente escolar e revela dificuldades em desenvolver essa feição de movimento. Ao final de 1993, o Fórum Municipal de Alfabetização lançou o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos, cuja proposta, canaliza para a estrutura governamental as energias da sociedade civil. Diferentemente de outros municípios administrados pelo mesmo Partido, Porto Alegre não desenvolveu a estratégia de parceria com entidades da sociedade civil que desenvolvem atividades de alfabetização de adultos, embora a prática de conveniamento seja corrente junto às creches comunitárias. À exceção de convênios estabelecidos com a Faculdade de Educação da UFRGS e a Federação das Indústrias, o SEJA também não dispõe de professores da RME para atuarem em projetos comunitários. A hipotrofia da dimensão de movimento do SEJA relaciona-se à formação e trajetória de seus dirigentes (cujas afinidades ao paradigma da educação popular é mais teórica que prática), à rigidez da organização burocrática do Estado e à precariedade dos vínculos entre as escolas e as comunidades nas quais se inserem.

4.5. Estrutura e funcionamento do SEJA

O SEJA oferece ensino presencial em três turnos semanais, às 2^{as}, 3^{as} e 5^{as} feiras, por 3 horas-aula ao dia. Não há aulas às 4^{as} feiras (quando ocorrem as reuniões pedagógicas) e o recesso de final de semana se inicia nas 6^{as} feiras. O CEMEJA tem aulas nos três turnos; nas demais escolas o SEJA funciona em horário noturno. A carga horária de cada segmento do

1º grau soma 2.400 horas/aula, subdivididas em dois ciclos de seis períodos trimestrais com 200 horas/aula de duração. Com a intenção de romper a seriação convencional, o SEJA estabelece níveis de complexidade de conhecimento, denominados, a partir de 1994, *totalidades*, conceito que exprime a concepção interdisciplinar articuladora do currículo.

Os professores das totalidades iniciais são polivalentes. Sempre que possível, as classes são seriadas, mas quando o número de alunos é pequeno são constituídas classes multisseriadas. Nas totalidades finais, os professores são especialistas das oito disciplinas que compõem o currículo (língua, matemática, ciências naturais, história, geografia, espanhol, educação física e educação artística), ministradas com igual carga horária.

O sistema de avaliação é permanente, sendo a promoção possível a qualquer momento do processo de ensino aprendizagem. Trimestralmente são emitidos pareceres do aproveitamento dos alunos, sintetizado nos conceitos de *avanço*, *permanência* e *afastamento*. A SMED de Porto Alegre só está autorizada pelo Conselho Estadual de Educação a expedir certificados de escolaridade relativos às séries iniciais do 1º grau, pois até 1995 não havia apreciado o processo encaminhado pelo SEJA relativo às séries finais. Os alunos que concluem o SEJA obtêm certificação mediante avaliação junto ao CES da Capital, enfrentando dificuldades decorrentes da diversidade de currículo entre as duas modalidades de ensino supletivo.

4.6. Os educadores do SEJA

O SEJA tem uma Coordenação de 5 membros e um Grupo de Apoio Pedagógico (GAP) constituído por 10 educadoras selecionadas no corpo docente, às quais cabe apoiar os professores, coordenar as reuniões pedagógicas e visitar as salas de aula. Cada membro do GAP responde por um turno do CEMEJA ou por um dos 7 Núcleos de Ação Institucional em que a cidade está administrativamente dividida. O corpo docente de aproximadamente 170 professores é formado predominantemente por mulheres adultas, com experiência prévia no magistério com crianças, habilitadas em cursos superiores de Pedagogia ou Licenciatura, sendo expressivo o contingente daquelas que cursam ou concluíram Especialização ou Pós Graduação. A maioria desenvolve outras atividades docentes e o SEJA é sua primeira experiência em educação de adultos, para a qual se sentem motivadas. Suas preferências na literatura pedagógica revelam a dupla influência do pensamento freireano e do construtivismo sócio interacionista.

Para exercer o cargo de professor do SEJA é exigida a formação mínima de 2º grau com habilitação para o magistério ou licenciatura em curso superior. Até 1994 os professores eram escolhidos por uma seleção interna; esses docentes foram efetivados no quadro do magistério por decreto legislativo. A maioria, porém, é concursada com cargo no ensino regular e acresce à jornada uma carga horária adicional cumprida no SEJA. Ao final de 1994 foi realizado o primeiro concurso específico para EBJA, cujos aprovados vêm preenchendo as vagas abertas desde então.

Além de um seminário inicial de formação de 20 horas, os professores ingressantes realizam estágios de monitoria com professores mais experientes. A formação permanente realiza-se em reuniões semanais coordenadas pelo GAP. Em seus depoimentos, as educadoras

conferem extremo valor à formação em serviço, entendida como espaço coletivo de reflexão, troca de experiências, desacomodação e busca de qualidade.

Os professores do SEJA são contratados por uma jornada semanal de 20 horas, das quais 12 correspondem a atividades docentes, 4 a reuniões pedagógicas e 4 horas-atividade. Percebiam, em maio de 1995 um salário inicial que variava de R\$ 272 para os ingressantes habilitados ao Magistério em nível médio a R\$ 475 para os Pós Graduados. A maioria, porém, formada em cursos de nível superior, percebia salário de R\$ 420. Os profissionais recebem também adicionais de difícil acesso (quando lotados em escolas da periferia), passe escolar, vales transporte e refeição.

4.7. A inserção orgânica do SEJA no sistema municipal de ensino

O SEJA ocupa na SMED posição hierárquica inferior à educação infantil ou ao ensino regular, mas conta com corpo profissional próprio e gerencia recursos orçamentários com alguma autonomia. A materialidade instalada - existência de legislação regulamentando o Serviço, de unidade escolar específica (o CEMEJA), cargos docentes especialmente dedicados à EBJA no corpo estável do magistério e alunos em processo - coloca em marcha a lei de desenvolvimento da burocracia. A institucionalização alcançada tende a assegurar a continuidade dos serviços mesmo que ocorram mudanças político-administrativas no governo municipal.

Para construir uma identidade político-pedagógica e preservar as especificidades da EBJA, rompendo parcialmente com os padrões de funcionamento da escola tradicional, o SEJA adotou um sistema de gestão centralizado e manteve-se relativamente isolado dos demais níveis e modalidades de ensino com os quais convive no interior das escolas. A este distanciamento voluntário, somou-se a rejeição e o preconceito existente nas unidades escolares com a presença de jovens e adultos. Deste processo resultou uma inserção precária da EBJA no sistema municipal de ensino e, particularmente, nas unidades escolares.

Mais recentemente, o SEJA vem sendo impelido a uma integração mais orgânica ao sistema educacional, motivada pela política de democratização da gestão e ampliação da autonomia escolar, expressa na mudança dos regimentos das escolas. A tendência a uma maior integração do SEJA às unidades escolares em que se insere pode trazer saldos positivos, desfazendo preconceitos e abrindo espaço à participação de educadores e alunos na gestão escolar, mas provavelmente implicará concessões às regras escolares com os conseqüentes riscos de perda da autonomia e flexibilidade do atendimento. Neste caso, é preciso cuidar para que a rigidez burocrática que caracteriza o sistema formal de ensino não acentue o estilo predominantemente escolar e compensatório que historicamente caracterizou o ensino supletivo, impedindo que os SEJA adote estratégias flexíveis, capazes de atenuar os mecanismos seletivos que restringem a democratização do acesso das camadas populares à escola.

5. Síntese dos resultados e recomendações

A pesquisa confirmou apenas parcialmente sua hipótese principal. A esfera local de poder mostrou-se permeável para acolher demandas educativas de grupos socialmente desfavorecidos especialmente quando a orientação ideológica do partido que ocupa o governo mobiliza na burocracia governamental uma vontade política de mudança e instalaram-se mecanismos participativos de gestão. A constituição do SEJA, porém, não configurou um autêntico processo de descentralização educativa, pois não resultou da transferência pactuada, planejada e gradual de encargos educacionais e recursos entre as esferas de governo. A importância relativa atribuída em Porto Alegre à EBJA foi fruto da convergência de intencionalidades político-pedagógicas diversas congruentes com a tradição do partido que ocupa o executivo municipal há duas gestões, da qual foram portadores agentes posicionados na burocracia governamental informados pelo paradigma da educação popular e pelo construtivismo.

Técnicas, professoras e alunos entrevistados exprimem elevado grau de satisfação com o processo de ensino-aprendizagem em que estão envolvidos, no qual o resgate da auto estima do educando e sua promoção como cidadão ocupam lugar central.

Há indicações de que qualidade alcançada pelo SEJA relaciona-se com o elevado investimento na profissionalização e formação em serviço de seus educadores, elevando o custo-aluno em relação aos padrões nacionais. Esse custo restringe a capacidade de expansão quantitativa dos serviços, que pode vir a ser afetada também pela concorrência que a política de descentralização educativa tende a estabelecer entre o ensino pré escolar e fundamental de crianças, jovens e adultos.

Embora se tenha observado expansão de vagas no período analisado, o atendimento do SEJA mostrou-se quantitativamente irrisório frente à demanda potencial por EBJA existente no Município. Como a maior parte dessa demanda não se explicita, acolhemos a hipótese de Messina (1993) de que na EBJA as características da oferta escolar formatam a demanda, provendo acesso diferencial a grupos com melhores condições relativas (trabalhadores jovens empobrecidos com experiência escolar prévia e vivência urbana). Considerando tal hipótese, concluímos que o modelo pedagógico inovador adotado pelo SEJA mostra-se suficientemente flexível para responder às necessidades educativas da população trabalhadora empobrecida que atende, porém seu estilo predominantemente escolar é insuficiente para transpor os limites seletivos impostos pelos mecanismos de exclusão instalados na sociedade e mediados pela escola. Assim, recomenda-se que o governo municipal, ao lado da expansão da oferta tipicamente escolar, estimule a explicitação de demandas coletivas por EBJA, instituindo programas informais e altamente flexíveis nos locais de moradia e trabalho em parceria com sindicatos, empresas, organizações religiosas e comunitárias.

Referências bibliográficas

- DI PIERRO, Maria Clara. *Políticas municipais de educação básica de jovens e adultos no Brasil: um estudo do caso de Porto Alegre*. São Paulo : PUC, 1995, 149p. (Dissertação de Mestrado).
- FISCHER, Nilton Bueno. *Uma política de educação pública popular de jovens e adultos*. Em *Aberto*, Brasília, v. 11, n. 56, p. 68-73, out./dez. 1992.

HADDAD, Sérgio. **Experiências municipais em EBJA: relatório descritivo preliminar.** São Paulo, CEDI : Ação Educativa, 1995, 14p.

MESSINA, Graciela. **La educación básica de adultos: la otra educación.** Santiago - Chile, Unesco : Orealc, 1993; 212 p.

REVISTA DO SEJA. *Analfabeto! Quem lê não sabe o que é isso.* Porto Alegre : SME, dez. 1993, 18p.