



Educação Unisinos

ISSN: 2177-6210

Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Rocha, Hugo Henrique Alves; Musial, Gilvanice  
Barbosa da Silva; Godinho, Ana Cláudia Ferreira  
Parcerias entre Estado e sociedade civil na oferta de  
EJA na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte1  
Educação Unisinos, vol. 22, núm. 2, 2018, Abril-Junho, pp. 166-174  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

DOI: <https://doi.org/10.4013/edu.2018.222.06>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=449657611006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org  
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa  
acesso aberto

## Parcerias entre Estado e sociedade civil na oferta de EJA na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte<sup>1</sup>

Partnerships between State and civil society on EJA availability in the City School System of Belo Horizonte

Hugo Henrique Alves Rocha<sup>2</sup>  
Prefeitura de Belo Horizonte  
hhrocha@hotmail.com

Gilvanice Barbosa da Silva Musial<sup>3</sup>  
Universidade Federal da Bahia  
gilvanicemusial@yahoo.com.br

Ana Cláudia Ferreira Godinho<sup>4</sup>  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
anaclaudia.godinho@gmail.com

---

**Resumo:** O presente artigo analisa a relação entre o Estado e a sociedade civil na oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. A escolha deste tema deve-se à ampla participação da sociedade civil na oferta de EJA no Brasil. Nossas reflexões partem de dados de pesquisa de mestrado concluída em 2016 sobre as chamadas Turmas Externas de EJA da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (MG). A retomada das experiências de EJA no Brasil evidenciou que a sociedade civil assumiu um papel importante na oferta educativa voltada para esse público, pelo menos desde o século XIX. Essa participação tem acontecido de modos muito diversos e até mesmo antagônicos, evidenciando que ainda é um desafio a consolidação de uma política de Estado na EJA.

**Palavras-chave:** educação de jovens e adultos, sociedade civil, parcerias.

**Abstract:** This article analyzes the relationship between the state and the civil society in the availability of *Educação de Jovens e Adultos* (Young Adults and Adult Education – EJA) on the city school system of Belo Horizonte, Brazil. The choice of this theme is due to the broad participation of the civil society in the availability of EJA. Our reflections are made with data from the master's research concluded in 2016 on the so-called "External Groups" of EJA in the city school system of Belo Horizonte, capital of the state of Minas Gerais, Brazil. The resumption of the EJA experiences in Brazil has shown that civil society has taken an important role on the educative offer for this public at least since the 19<sup>th</sup> century. This participation has been occurring in very diverse ways and can be even antagonistic, which comes to show that the consolidation of a state policy for EJA is still a challenge.

**Keywords:** adult and young adult education, civil society, partnerships.

---

<sup>1</sup> Apoio: CAPES.

<sup>2</sup> Prefeitura de Belo Horizonte. Av. Afonso Pena, 1212, 30130-003, Belo Horizonte, MG, Brasil.

<sup>3</sup> Universidade Federal da Bahia. Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Canela, 40110-100, Salvador, BA, Brasil.

<sup>4</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rua Paulo Gama, 110, 90040-060, Porto Alegre, RS, Brasil.

## Introdução

O presente artigo analisa a relação entre o Estado e a sociedade civil na oferta de Educação de Jovens e Adultos (EJA) na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte. A escolha deste tema deve-se à ampla participação da sociedade civil na oferta de EJA, desde as primeiras campanhas de alfabetização de adultos dos anos 1940 – motivadas pelas altas taxas de analfabetismo, que, na metade do século XX eram de 50,5% da população acima dos 15 anos de idade (Paiva, 2003). Desde então, esse número recuou lentamente, embora o percentual tenha diminuído significativamente nas últimas décadas. Porém, dados recentes do PNAD indicam que a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais é de 8,3% (IBGE, 2014), o que representa cerca de 13 milhões de pessoas. Mesmo diante de números tão expressivos, a EJA nunca foi tomada como prioridade pelo Estado brasileiro, ainda que este tenha assumido um papel indutor a partir da década de 1940, por meio de campanhas de alfabetização em massa (Beisiegel, 2004).

A omissão do Estado brasileiro em relação à educação de jovens e adultos abre espaço para a presença de organizações sociais dos mais diversos tipos, como associações religiosas, comunitárias, sindicais, empresariais e políticas, desde o século XIX (Galvão e Soares, 2007; Haddad e Di Pierro, 2000; Paiva, 2003; Peres, 2002), seja de forma independente ou em convênios e parcerias com o Estado. Nesse contexto, identificamos diferentes configurações desta relação, que buscamos analisar neste artigo.

Nossas reflexões partem principalmente de dados de pesquisa de mestrado concluída em 2016 sobre o trabalho docente nas chamadas Turmas Externas de EJA da rede municipal de ensino de Belo Horizonte (MG)<sup>5</sup>. Estas turmas funcionam em espaços cedidos por organizações da sociedade civil. São espaços religiosos, associações comunitárias, sindicais, ONGs, entre outros. A PBH também realiza parcerias com empresas e com outras instituições públicas, como instituições de longa permanência de idosos e pessoas com sofrimento mental. As duas turmas pesquisadas funcionavam em espaços cedidos pela Igreja Católica, localizados em regiões distantes entre si, na periferia da cidade.

O artigo está dividido em duas partes. Na primeira, buscamos analisar os tipos de parceria entre Estado e sociedade civil na oferta de EJA ao longo do século XX e início do XXI. Para isso, fazemos uma breve retomada das mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade

civil, no Brasil, a partir de meados da década de 1980. Naquele momento, ganhava força o termo “parceria”, que passava a abranger novos significados. Na segunda parte, abordamos o modo como a Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte estabelece esta relação na oferta de Turmas Externas de EJA. Em seguida, traçamos a gênese das Turmas Externas a partir da criação do Projeto EJA-BH e de outras transformações ocorridas na RME-BH na década de 1990. Ainda nesta parte, destacamos a importância das discussões acerca das contradições advindas da incorporação das concepções da Educação Popular às políticas públicas de educação.

## As relações entre Estado e sociedade civil na oferta de EJA no Brasil

A sociedade civil brasileira teve importante participação na trajetória da educação de jovens e adultos no país, desde as primeiras ações de alfabetização de adultos realizadas por clubes abolicionistas do final do século XIX (Brandão, 2001). Entretanto, esta participação não é homogênea no que se refere às concepções de educação, analfabetismo, desenvolvimento e sociedade. A partir de posições muito distintas, organizações produziram modos também muito distintos de atuar na oferta de EJA. Em alguns casos, a sociedade civil foi compreendida como sinônimo de empresariado, conformando a educação como ferramenta de formação de recursos humanos. Como exemplos, podemos citar a constituição do Sistema S, a partir da década de 1940, praticando um modelo de educação afinado aos parâmetros econômicos e ideológicos do Estado Novo; e, de modo análogo, o apoio do governo à Cruzada de Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), promovida por grupos evangélicos e entidades privadas estrangeiras.

Em outras políticas, o governo recorreu à sociedade civil como mera doadora de espaços e recursos humanos de baixo custo. Nas campanhas de alfabetização em massa, desde a pioneira Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), iniciada em 1947, até o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), criado pelo governo militar em 1967 e implantado na década de 1970, a sociedade civil não participava da elaboração dos projetos, porque ela já deveria, de antemão, estar sintonizada com os projetos políticos vigentes. Em todos os casos, as particularidades do trabalho educativo com adultos foram desconsideradas, bem como o reconhecimento do status de cidadãos a estes sujeitos. O preconceito contra o analfabeto ficava

<sup>5</sup> A pesquisa buscou analisar as implicações da parceria Estado-sociedade civil no trabalho docente. Para isso, realizamos entrevistas individuais semiestruturadas com um professor e uma professora de turmas externas.

explícito, como evidenciam Galvão e Di Pierro (2007). Essas campanhas caracterizavam-nos como “parasitas econômicos” (Paiva, 2003, p. 296) ou como sujeitos de minoridade política, econômica e cognitiva (Galvão e Di Pierro, 2007).

Houve ainda experiências nas quais grupos da sociedade civil se posicionaram criticamente frente aos métodos educativos inadequados dispensados aos adultos não alfabetizados, e às classes populares em geral. A “experiência do Distrito Federal”, conduzida por Anísio Teixeira e Paschoal Lemme, ainda na década de 1930 contou com a participação de sindicatos não apenas na execução das ações, mas também na definição de quais cursos oferecer, seu funcionamento e conteúdos, como indica Paiva (2003). A preocupação com as especificidades da educação de adultos e o reconhecimento destas pessoas como trabalhadores, sem uma visão preconceituosa do adulto analfabeto foi um importante contraponto à culpabilização dos analfabetos pelos problemas econômicos e sociais do país, que estava presente no debate sobre o voto do analfabeto (Galvão e Di Pierro, 2007).

O reconhecimento das especificidades destes adultos também se destaca no chamado “período de luzes” (Haddad e Di Pierro, 2000) da Educação Popular, que teve seu auge na década de 1960 e cujo maior expoente é Paulo Freire. Nessas experiências formativas, as parcerias com o Estado partiram da iniciativa dos movimentos sociais, para que pudessem levar a termo seus projetos políticos emancipatórios. Foram criadas metodologias que passaram a ver os(as) educandos(as) como sujeitos da educação e de sua própria história, abordando o analfabetismo como consequência das desigualdades sociais e não como causa do subdesenvolvimento do país.

A partir da década de 1980 e, sobretudo, da década seguinte, a forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil sofreu importantes transformações. Novos personagens (Sader, 1988) surgiram no panorama da sociedade brasileira: associações comunitárias, religiosas, sindicais, entre outros. Esse mosaico de organizações conformou um repertório renovado de formas de mobilização e pressão, como a organização de greves, abaixo-assinados, ocupações de prédios e espaços públicos etc. As reivindicações dos movimentos sociais dirigiam-se para a conquista de direitos na saúde, educação, habitação, infraestruturas urbanas, reforma agrária. Ao mesmo tempo, e à medida que se promovia a abertura política, governos ligados a partidos progressistas venceram eleições municipais e estaduais, passando a implementar políticas em parceria com a sociedade civil.

A prática das parcerias entre o Estado e a sociedade civil caracterizou grande parte dos projetos e programas de EJA criados desde então. Já em 1985, o governo

federal extinguira o Mobral e criara a Fundação Educar. Embora tenha mantido a estrutura administrativa e muitos dos profissionais do Mobral, a Fundação Educar diminuiu a participação como executora direta dos programas (Haddad e Di Pierro, 2000). Segundo Souza Jr. (2012), as parcerias com empresas, igrejas, associações de moradores, sindicatos e associações filantrópicas, somavam cerca de 20% dos contratos firmados com a Educar. Para o autor, muitas dessas organizações não ofereciam condições mínimas para desenvolver os programas: metodologias inadequadas, extrema dependência da cooperação técnica, contratação de professores leigos, em sua maioria, voluntários e bolsistas.

Contudo, outro projeto político e econômico disputava as transformações da sociedade brasileira. Tratava-se do ideário neoliberal, cujo mote era a redução do papel do Estado por meio do encolhimento de suas responsabilidades sociais, em parte transferidas para a sociedade civil. Ganhou relevo a atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e, cada vez mais, a sociedade civil passou a ser entendida como sinônimo de “Terceiro Setor”. Para Dagnino (2004) teria havido uma “confluência perversa” entre os dois projetos de sociedade, reforçado pela penetração de alguns movimentos sociais na esfera estatal. Como um elemento dessa confluência, haviam sutis deslizamentos semânticos: termos como “participação”, “sociedade civil”, “solidariedade”, “autonomia”, “democracia” e “cidadania” adquiriram novos significados, distantes dos que animaram seu uso pelos movimentos sociais.

É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira. A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez, entendida no mais das vezes como mera caridade (Dagnino, 2004, p. 107).

As observações da autora são pertinentes à análise das políticas públicas de EJA implantadas na década de 1990, sobretudo, durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), quando as medidas de cunho neoliberal chegaram com mais força ao campo da educação. Para a EJA, o maior impacto ocorreu com a sua exclusão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que representou, conforme Di Pierro (2001), a política de focalização dos investimentos na escolarização de crianças e adolescentes e a descentralização da responsabilidade pela oferta de educação básica para os governos

estaduais e municipais. Dentre os prejuízos causados à EJA, destacamos que o financiamento insuficiente serviu como justificativa para a realização das mais diversas parcerias com a sociedade civil, com transformações importantes no significado do termo. A despeito de um discurso que enfatizava a ampliação da participação da sociedade civil, sinalizando aprofundamento das práticas democráticas, muitos autores do campo da EJA salientaram inúmeras contradições e ambiguidades na disseminação das parcerias.

Para Paiva (2006), o termo “parceria” prometia a solução para todas as questões da EJA, eliminando possíveis conflitos de interesses entre o poder público e as entidades parceiras. Ao analisar uma série de projetos e programas implementados por meio de parcerias, a autora chega a duas constatações:

Uma reconhece que, nas parcerias, a busca dos recursos públicos tem sido arquiteturas bem-montadas de financiar o setor privado, escondendo recursos do erário para esse fim, e impedindo, por outros mecanismos, [...] o acesso de diversas instâncias do sistema público seja federal, estadual, municipal, autárquico, fundacional etc. a esses novos recursos. [...] A outra, sem negar a parceria como estratégia política de alcançar o direito, reafirma o dever constitucional do Estado com esse direito, não o eximindo da responsabilidade que lhe cabe (Paiva, 2006, p. 530).

Há, portanto, formas bastante distintas de apropriação do termo. Com base na autora, podemos afirmar que enquanto, num extremo, algumas parcerias reproduziam a lógica de fortalecimento da iniciativa privada e a atuação do Estado limitada ao repasse dos recursos financeiros, em outras experiências, a parceria manteve o reconhecimento da EJA como direito, uma das principais lutas dos fóruns de EJA. Experiências antagônicas compunham, portanto, a oferta de EJA, o que sugere a dispersão de propostas educativas em uma modalidade educativa que tanto carece de uma política pública perene, que almeje a garantia do direito à educação para a população jovem e adulta.

Di Pierro (2001, 2005) analisa as parcerias na oferta de EJA e afirma que estas resultam da redefinição do papel do Estado no financiamento de serviços públicos que garantem direitos sociais básicos. A autora comprehende que, nos anos 1990, há uma redefinição da sociedade civil, “como instância dotada de capacidade de resistência e iniciativa, construtora de direitos de cidadania no espaço público, [o que] favoreceu a constituição [...] de um campo de estudos sobre movimentos sociais e educação” (Di Pierro, 2005, p. 1121). Nesse sentido, a análise da autora converge com a de Paiva (2006), pois estas definições abrangem uma diversidade de sujeitos

e ações, não somente aquelas previstas pelo neoliberalismo. Por sua vez, Haddad (2007, p. 202) analisa que

Essa forma de parceria tem sido interpretada de diferentes maneiras. Do ponto de vista da institucionalidade da EJA, é um sinal claro da forma precária como suas políticas são implementadas. Em contrapartida, do ponto de vista de aproximação com as comunidades, muitos educadores defendem essa estratégia como momentos importantes de seu engajamento em programas e projetos, argumentando que produz melhoria na qualidade. No entanto, não deixa de ser relevante notar que a sociedade civil é chamada a “ceder o espaço” com mais intensidade do que para participar na concepção do projeto.

As ambiguidades e contradições entre os tipos de parceria acentuaram-se nas políticas do governo FHC para a EJA. A principal delas, o Programa Alfabetização Solidária (PAS), foi criado em 1996, pela Comunidade Solidária, órgão vinculado à Casa Civil e posteriormente transformado em uma sociedade civil sem fins lucrativos, mas com fortes vínculos com o governo federal. Para desenvolver suas ações, focalizadas em adolescentes não alfabetizados das regiões Norte e Nordeste, o PAS celebrava parcerias com estados, municípios, empresas e organizações da sociedade civil. Estruturava-se em módulo único de seis meses, sendo um deles dedicado a formação dos alfabetizadores. O financiamento era compartilhado entre governo e empresas, além de doadores individuais que contribuíam para a campanha “adote um aluno”.

O PAS recebeu inúmeras críticas, sobretudo, a respeito do tempo demasiado curto, que não propicia o mínimo necessário a um processo efetivo de alfabetização (Di Pierro e Graciano, 2003); e também em relação à formação e à inserção profissional dos alfabetizadores, recrutados entre estudantes universitários e leigos, contratados a baixo custo e substituídos a cada seis meses, impossibilitando até mesmo uma possível autoformação realizada na prática (Barreyro, 2010). A autora ainda tece críticas ao discurso assistencialista do programa, ao definir os educandos como “tutelados” e “atendidos”, sem reconhecer, portanto, seu status de sujeitos de direitos.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) também lançou mão de parcerias entre Estado, movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil para sua efetivação. Todavia, teve um direcionamento diferente do PAS, pois a proposta do PRONERA não partiu do Estado, mas sim do 1º Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), em 1997. No ano seguinte, o programa foi institucionalizado pelo Governo Federal, através do Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Como

principais parceiros do PRONERA, estão o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), e à Comissão Pastoral da Terra (CPT), recentemente a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ).

Com base nesses dados, consideramos que, no caso do PRONERA, as parcerias foram um expediente, utilizado por importantes movimentos sociais do campo e sindicatos de trabalhadores rurais, para levar a cabo seus projetos educativos com relativa autonomia. O programa também se diferenciava do PAS em relação às concepções de analfabetismo, alfabetização e às diretrizes metodológicas. A atuação dos movimentos, nesse aspecto, influenciou a retomada de concepções da Educação Popular na análise crítica do analfabetismo como consequência de uma sociedade desigual, e não a partir de uma lógica assistencialista, que convidava a população a “adotar” um analfabeto, como fizera o PAS. Outro aspecto importante é que o PRONERA não se restringiu à alfabetização, avançando para outros níveis de escolarização até a pós-graduação.

Com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República, em 2003, havia a esperança, por parte de setores ligados à EJA, de que a modalidade receberia maior atenção do governo federal. Alguns avanços ocorreram, como a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e a inclusão das matrículas em EJA para o cálculo dos repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2006. Não obstante, percebe-se que a política de focalização permaneceu, pois o fator de ponderação atribuído à EJA para o cálculo dos repasses foi o menor dentre todas as modalidades.

A principal política destinada a EJA, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), também lançou mão das parcerias com organizações da sociedade civil. O tempo para a alfabetização era de 8 meses. Os alfabetizadores eram voluntários e recebiam apenas uma pequena bolsa-benefício. Para Rummert e Ventura (2007), o PBA não superou a visão estreita dos programas que o precederam. As autoras criticam diversos aspectos do programa: a destinação de recursos públicos a instituições privadas; a falta de articulação entre a alfabetização e a continuidade dos estudos na EJA; a precariedade do trabalho docente.

Mediante as análises realizadas por pesquisadores e pesquisadoras da EJA acerca das políticas públicas implantadas por meio de parcerias, concluímos que estes arranjos se generalizaram, mas a grande diversidade

acarretou ambiguidades e contradições nas políticas públicas, que passaram a financiar propostas educativas antagônicas. Em alguns casos, houve a identificação da sociedade civil com a iniciativa privada ou ONGs, e as parcerias foram buscadas para a levar a termo projetos de formação de recursos humanos, técnica e ideologicamente adaptados às exigências da reprodução ampliada do capital, e/ou para reduzir investimentos na EJA. Em outros casos, as parcerias foram propostas e conduzidas pelos movimentos sociais, como tática para por em prática seus projetos educativos mediante o acesso aos recursos públicos.

### **As parcerias na Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte: o Projeto EJA-BH e a criação das Turmas Externas**

Assim como na esfera federal, também na esfera municipal de Belo Horizonte as parcerias tiveram destaque na oferta de Educação de Jovens e Adultos. A Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME-BH) iniciou a oferta de classes de educação de adultos em 1971, na perspectiva da suplência, como parte das ações do Moberal no município. O número de escolas que ofertavam a modalidade foi bastante limitado até o final da década de 1980.

Somente a partir de 1990 houve crescimento significativo das vagas na referida rede, momento em que debates internos na Secretaria Municipal de Educação - Smed conduziram, em 1994, à reforma educacional conhecida como Escola Plural, que visava transformações profundas nas políticas públicas de educação no município. Segundo Oliveira (2012), tal reforma, embora direcionada inicialmente para crianças e adolescentes teve por mérito o reconhecimento das especificidades dos jovens e adultos, influenciando futuros desenvolvimentos da política de EJA.

Uma importante parceria na oferta de EJA da rede municipal de BH foi o Programa de Educação de Trabalhadores (PET). Este programa foi o primeiro da RME a ser implementado por meio de parcerias com a sociedade civil. O PET nasceu a partir de discussões entre centrais sindicais brasileiras e italianas, na perspectiva da educação dos trabalhadores. Em 1995 foi firmada a parceria com a administração municipal. Essa última ficou responsável pela garantia do quadro docente necessário, mediante a seleção de servidores públicos interessados, após passarem por avaliação feita por profissionais que já atuavam no programa. As escolas elaboravam e geriam os cursos. A proposta político pedagógica do PET buscou aproximar-se do paradigma da Educação Popular, busca essa que se expressou em novas concepções, sobre os(as)

educandos(as), as didáticas, os tempos e espaços da ação educativa e o papel da escola (Nunes e Cunha, 2008). Segundo os autores,

o intuito do projeto é desenvolver um trabalho que procure o que é específico da formação de jovens e adultos. O primeiro passo é o de tratar o jovem e adulto como quem já sabe e como quem tem noção de seus limites e possibilidades. As ações empreendidas são, na sua totalidade, uma busca dessa educação, que estabelece a formação humana como um processo global e a vivência cultural como fundamental para a formação de sujeitos conscientes de seu próprio processo de formação. A escola deixa de ser o lugar de simples repetição de conhecimentos vindos de fora, que precisam ser memorizados e aprendidos pelos estudantes e se transforma em um lugar efetivo de sistematização e de produção de saberes (Nunes e Cunha, 2008, p. 36).

O programa pautava-se pelo conhecimento aprofundado da região onde a turma estava inserida. Não havia a tradicional seriação, substituída por agrupamentos flexíveis. O trabalho era o principal articulador do currículo, que era construído por todos, educadores(as) e educandos(as), por meio de planejamento semanal de temas que deveriam ser tratados de modo transdisciplinar. A avaliação também era feita coletivamente. O conceito de “evasão” foi substituído pelo de “interdição social”, mudança efetivada na possibilidade de que os(as) educandos(as) se afastassem do programa sem perder a vaga.

A criação do Projeto EJA-BH, que deu origem às Turmas Externas, se deu com a fusão, em 2005, de duas experiências anteriores. A primeira, o Projeto de Educação de Jovens e Adultos do Programa Bolsa Escola Municipal de Belo Horizonte (EJA BEM-BH), visava atuar na alfabetização dos beneficiários dessa política de transferência de renda. O EJA BEM-BH estabelecia parcerias com organizações da sociedade civil para abertura das turmas, localizadas em diversos espaços da cidade. A segunda foi a abertura de turmas vinculadas ao PBA no município, que também utilizou o expediente das parcerias. Com a fusão, passaram a fazer parte do projeto espaços religiosos, shoppings populares, associações comunitárias, Organizações Não Governamentais, instituições de longa permanência de idosos e de pessoas com sofrimento mental, entre outros. De acordo com sua proposta pedagógica, o Projeto EJA-BH visava

atender os jovens e adultos, com predominância dos mais velhos, que não vão à escola, por vários motivos. Ele significa uma possibilidade de (re)aproximação desses sujeitos com esse espaço educativo, priorizando atender o maior número de educandos populares, através de acordos

diferentes para cada grupo constituído, entre os quais o da flexibilidade de locais e de horários (Belo Horizonte, 2008).

A proposta indicava como objetivo a incorporação do legado da Educação Popular, principalmente como esta se configurou na década de 1960:

Como marcas que devem sustentar a concepção assumida pelo Projeto EJA-BH, destaca-se a ideia de que as experiências de educação popular desenvolvidas no Brasil, principalmente na década de 60, devam ser incorporadas nessa Proposta, isso porque os princípios defendidos e desenvolvidos naquelas iniciativas não perderam a atualidade, visto que o mundo vivenciado pelos sujeitos jovens e adultos naquele período, continua tão excluente quanto hoje. O resgate da concepção de formação humana torna-se outro ponto conceitual que pauta as diretrizes pedagógicas assumidas pelo Projeto EJA-BH. Não se deve institucionalizar a Educação de Jovens e Adultos na perspectiva de ver nela, apenas, uma etapa do Ensino Fundamental, mas sim de defender a educação sob a perspectiva do direito, outra herança da educação popular (Belo Horizonte, 2008).

Havia flexibilidade para a organização dos tempos, currículos e abordagens pedagógicas, com o intuito de atender a diversidade do público do projeto. Não havia tempo máximo para conclusão do ensino fundamental e a certificação podia ser requerida a qualquer momento pelos(as) educandos(as). Assim como no PET, os conceitos de infrequência e evasão foram ressignificados para atender às especificidades de cada contexto de vida. Os(as) professores(as) era escolhidos pela equipe do NEJA, a partir de critérios como: olhar investigativo sobre a educação e o cotidiano; capacidade articuladora; disposição para o trabalho coletivo; visão política e social; rompimento com a visão do(a) professor(a) especialista, entre outros (Silva, 2011, p. 16). A formação em serviço era diversificada, proporcionando encontros entre professores(as) de diferentes regiões e perfis de público, além de oficinas e cursos demandados por eles próprios.

Mudanças profundas nas políticas de EJA tiveram curso em 2010. O quadro de profissionais do NEJA teve reformulações. O Projeto EJA-BH foi extinto e as turmas passaram a ser vinculadas a escolas localizadas em suas proximidades, que também passaram a definir os currículos, a escolha dos(as) professores(as), a organização dos tempos, do planejamento e das formações, em consonância com o respectivo Projeto Político Pedagógico (PPP). Desde então, as turmas são chamadas de “EJA na cidade” ou “Turmas Externas”.

Desde 2008 estavam em discussão proposições curriculares para a EJA no município, por meio de encontros e oficinas de formação que contaram com a participação de

docentes, das equipes pedagógicas regionais, representantes do NEJA e pesquisadores(as). O texto preliminar das proposições (Belo Horizonte, 2013) manteve como diretriz o paradigma da Educação Popular e dedica-se a uma minuciosa caracterização dos(as) educandos(as), de suas experiências e condições de vida e das conexões que elas estabelecem com o processo educativo. O currículo foi organizado em grandes áreas do conhecimento (Linguagens, Ciências da Natureza, Ciências Humanas e Matemática), perpassadas por dimensões formadoras (Corporalidade, Trabalho, Territorialidade e Memória), com o objetivo de superar a fragmentação da organização disciplinar. A avaliação e a certificação seriam flexíveis, baseadas em uma vasta gama de critérios.

Tais proposições, construídas coletivamente, foram descartadas a partir da publicação da portaria nº 317/2014, em novembro daquele ano. Por meio desse documento, a EJA foi organizada em duas modalidades: A “EJA-Múltiplas idades”, organizada em ciclo único de formação com duração máxima de 1920 horas, destinada a estudantes maiores de 15 anos, alfabetizados ou não, que não concluíram o Ensino Fundamental; e a “EJA-Juvenil”, com duração de 600 horas, destinada a estudantes alfabetizados de 15 a 18 anos, com defasagem idade/escolaridade de, no mínimo, dois anos. A relação professor(a)/turma, na EJA, é de 1,25 professores(as) para cada turma (portanto, menor do que o 1,5 reservado para o Ensino Fundamental), o que vem sendo alvo de queixas dos(as) professores(as) da modalidade. No caso da EJA-Juvenil, a turma é atendida por apenas um(a) professor(a). Contrariando o que vinha sendo construído em termos de avaliação, a portaria nº 317/2014 estabelece ainda a retomada do sistema de pontuação cumulativa, totalizando 100 pontos ao ano, sendo que 60% é o mínimo a ser obtido pelo(a) estudante para a certificação (Belo Horizonte, 2014).

Do quadro atual, brevemente delineado, é possível inferir que houve uma inflexão nos rumos político-pedagógicos da EJA ofertada pela RME-BH, no sentido do abandono das práticas inspiradas pela Educação Popular e a retomada de uma visão indiferenciada da EJA em relação às outras modalidades de ensino. O desmantelamento dos projetos anteriores, afinados com os interesses das organizações da sociedade civil; a sobrecarga de trabalho docente em função da redução do quantitativo de professores(as) e da unidocência; a volta de práticas pedagógicas escolarizantes e infantilizadoras; sugerem a precarização da EJA ofertada pelo município, de forma que, no caso das Turmas Externas, as parcerias pareçam meros arranjos institucionais para a redução de custos com a modalidade. Reforça também um problema antigo e generalizado da EJA e da educação brasileira

em geral: as políticas públicas do setor não apresentam continuidade, são descaracterizadas, ou mesmo abandonadas, a cada mudança de governo.

## Considerações finais

O presente artigo analisou a relação entre Estado e sociedade civil na oferta de Educação de Jovens e Adultos na rede municipal de ensino de Belo Horizonte. A retomada das experiências de EJA no Brasil evidenciou que a sociedade civil assumiu um papel importante na oferta educativa voltada para este público, pelo menos desde o século XIX, em decorrência da omissão do Estado em garantir esse direito básico a seus cidadãos e cidadãs. Esta participação tem acontecido de modos muito diversos, a depender dos objetivos dos governos e organizações da sociedade civil - alguns confluentes, outros conflitantes - e da correlação de forças entre essas duas instâncias.

Estudos da área permitiram analisar que a diversidade de parcerias firmadas entre Estado e sociedade civil acarreta um paradoxo entre parcerias que reproduzem a lógica de fortalecimento da iniciativa privada e de redução da atuação do Estado, limitada ao repasse dos recursos financeiros, ao mesmo tempo em que outras experiências garantem o reconhecimento da EJA como direito, uma das principais lutas dos fóruns de EJA. Experiências não só distintas, mas antagônicas compõem, portanto, a oferta de EJA, o que sugere a dispersão de ações em uma modalidade educativa que tanto carece de uma política pública perene, que almeje a garantia do direito à educação para a população jovem e adulta.

Entre ações dispersas e a ausência de uma política de Estado para a EJA, a lenta redução dos índices de analfabetismo no país ao longo do século XX demonstra que a omissão do poder público não foi totalmente suprida pelas organizações da sociedade civil, quais fossem seus objetivos. As pesquisas que abordaram as campanhas de alfabetização em massa, realizadas por meio de convênios e parcerias, apontaram problemas tais como: a inadequação das práticas educativas ao público jovem e adulto; o preconceito contra os sujeitos não-alfabetizados; a precariedade do trabalho docente; e a desarticulação e descontinuidade das ações.

Desde a década de 1990, a prática das parcerias cresceu ainda mais, e o termo adquiriu novos significados. Esse recrudescimento das parcerias aconteceu em um contexto de disputa de dois projetos antagônicos de sociedade, de um lado, os movimentos sociais que reivindicavam o aprofundamento da democracia, da cidadania e da igualdade, e de outro, o projeto neoliberal de maximização dos lucros e minimização do Estado.

No campo da EJA, as ambiguidades e contradições das parcerias se expressaram nas políticas de alfabetização e elevação de escolaridade implementadas tanto na esfera federal quanto na esfera municipal analisada. Em nível federal, tivemos políticas de caráter assistencialista, que pouco ou nada avançaram em relação às campanhas de alfabetização em massa, duramente criticadas desde a década de 1950, como o PAS e o PBA. Por outro lado, o PRONERA foi um exemplo de política de parceria implantada a partir de uma demanda dos movimentos sociais do campo, como forma de viabilizar seus projetos educativos.

As políticas de EJA da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte, desde o início da década de 1990, seguiram as linhas gerais do contexto nacional, com contornos locais. O PET e o Projeto EJA-BH foram implementados por meio de parcerias. O primeiro partiu de uma demanda de sindicatos de trabalhadores, que participaram de todas as fases de sua construção e execução, oferecendo contribuições teóricas e práticas para o desenvolvimento posterior da política de EJA do município. Já o Projeto EJA-BH foi criado a partir do governo municipal, que buscava parceiros na sociedade civil com o intuito de aproximar as turmas dos locais de trabalho e moradia dos(as) educandos(as). Guardada essa importante diferença, as propostas político-pedagógicas de ambos os projetos buscavam afastar-se de uma concepção de EJA como modalidade de caráter compensatório, mero apêndice do ensino escolar de crianças e adolescentes. Explicitavam a importância das experiências de Educação Popular como fontes de inspiração para a organização de tempos, espaços, currículos e didáticas.

O fim do Projeto EJA-BH e sua transformação em “Turmas Externas”, vinculadas administrativa e pedagogicamente a escolas da RME-BH situadas em suas proximidades acarretou a descaracterização da proposta inicial, pois a organização passou a depender dos planos político-pedagógicos de cada escola. Essa inflexão da orientação da política pública sugere a dispersão de propostas educativas em uma modalidade educativa que tanto carece de uma política pública perene, que almeje a garantia do direito à educação para a população jovem e adulta. Nesse sentido, as parcerias parecem reforçar o problema, visto que a participação da sociedade civil não tem sido aproveitada em todas as suas potencialidades e transformada em política de Estado.

## Referências

BARREYRO, G.B. 2010. O “Programa Alfabetização Solidária”: terceirização no contexto da Reforma do Estado. *Educar em Revista*, 38:175-191. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000300012>

- BEISIEGEL, C.R. 2004. *Estado e educação popular*. Brasília, Liber Livro Editora, 208 p.
- BELO HORIZONTE. 2008. Proposta político-pedagógica do Projeto EJA-BH. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Educação. [Mimeo].
- BELO HORIZONTE. 2013. Versão preliminar das proposições curriculares para a educação de jovens e adultos. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Educação. [Mimeo].
- BELO HORIZONTE. 2014. Portaria SMED nº 317/2014. Dispõe sobre a organização para o Ensino Fundamental Regular, para a modalidade Educação de Jovens e Adultos EJA, para o Programa de Correção de Fluxo Escolar Entrelaçando e sobre os registros de avaliação na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte – RME-BH, a partir do ano 2015. Belo Horizonte, Secretaria Municipal de Educação.
- BRANDÃO, C.R. 2001. *De Angicos a Ausentes: 40 anos da Educação Popular*. Porto Alegre, CORAG.
- DAGNINO, E. 2004. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: D. MATO (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.
- DI PIERRO, M.C. 2005. Notas sobre a redefinição da identidade das políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil. *Educação e Sociedade*, 26(92):1115-1139. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300018>
- DI PIERRO, M.C. 2001. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. *Revista Educação e Pesquisa*, 27(2):321-337. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022001000200009>
- DI PIERRO, M.C.; GRACIANO, M. 2003. *A educação de jovens e adultos no Brasil. Informe apresentado à Oficina Regional da UNESCO para América Latina e Caribe*. São Paulo, Ação Educativa, 54 p.
- GALVÃO, A.M. de O.; SOARES, L.J.G. 2007. História da alfabetização de adultos no Brasil. In: E.B.C. ALBUQUERQUE; T.F. LEAL (orgs.), *A alfabetização de jovens e adultos em uma perspectiva de letramento*. 3<sup>a</sup> ed., Belo Horizonte, Autêntica, p. 27-58.
- GALVÃO, A.M. de O.; DI PIERRO, M.C. 2007. *Preconceito contra o analfabeto*. São Paulo, Cortez, 125 p.
- HADDAD, S.; DI PIERRO, M.C. 2000. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, 14:108-130.
- HADDAD, S. 2007. A ação de governos locais na educação de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, 12(35):197-211. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782007000200002>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2014. Estatísticas de Gênero - uma análise dos resultados do censo demográfico de 2010. Estudos e Pesquisas, n. 33. Disponível em: <https://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?http=1&u=biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv88941.pdf> Acesso em: 10/07/2017.
- NUNES, A.M.M.; CUNHA, C.M. 2008. *Projeto de Educação de Trabalhadores: uma proposta de Educação de Jovens e Adultos*. Belo Horizonte, 207 p. [Mimeo].
- OLIVEIRA, H.S. 2012. *Educação de jovens e adultos em espaços religiosos: Escolhas, negociações e conflitos*. Belo Horizonte, MG. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 408 p.
- PAIVA, J. 2006. Tramando concepções e sentidos para redizer o direito à Educação de Jovens e Adultos. *Revista Brasileira de Educação*, 11(33):519-566. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782006000300012>

- PAIVA, V. 2003. *História da educação popular no Brasil: Educação popular e educação de adultos*. São Paulo, Edições Loyola, 528 p.
- PERES, E. 2002. Sob(re) o silêncio das fontes... A trajetória de uma pesquisa em história da educação e o tratamento das questões étnico-raciais. *Revista Brasileira de História da Educação*, 2(2):75-102.
- RUMMERT, S.M.; VENTURA, J.P. 2007. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade - considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. *Educar*, 29:29-45.
- SADER, E.S. 1988. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 329 p.
- SILVA, S.C.M. 2011. *Práticas educativas em espaços urbanos: possibilidades para a formação de professores da EJA*. Belo Horizonte, MG. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 184 p.
- SOUZA JR., M.R. 2012. *A Fundação Educar e a extinção das campanhas de alfabetização de adultos no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 205 p.

Submetido: 19/03/2017

Aceito: 19/01/2018