

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO MUNICIPAL NO CONTEXTO DO CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA PERNAMBUCANA

Marcia Aurelia Nazário

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
marcianazario21@yahoo.com.br

Ana Lucia Felix dos Santos

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
analufelix@gmail.com

Janete Maria Lins de Azevedo

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
janete.lins@gmail.com
Apoio: CNPq/ FACEPE

Resumo:

O artigo resulta de estudo que buscou compreender o modo de articulação/cooperação entre o estado de Pernambuco e suas municipalidades, focando a Política Municipal para a Educação de Jovens e Adultos no município de Glória do Goitá. Pernambuco destacou-se pelo recente ciclo expansivo da sua economia, o que refletiu na elevação do PIB de Glória, levando a indagar se ocorreram mudanças na educação para esses jovens, em processo colaborativo. Com base em estudo bibliográfico, análise documental e dados de entrevistas, trata-se aqui do papel das municipalidades nos anos recentes, do contexto sócio-político em que ocorreram as mudanças em Pernambuco e das características da expansão da sua economia. Problematiza-se o seu padrão excludente em relação ao desenvolvimento social, o que reflete na permanência de um regime de colaboração tradicional que tende a reforçar a relação de dominação/subordinação entre os entes, e no descaso com a educação inclusiva dos excluídos da escola, pondo em xeque os avanços alcançados, tendo por referente a realidade encontrada no município em destaque.

Palavras – chave: Pernambuco e o ciclo de expansão econômica. Projeto de educação e educação de jovens e adultos. Regime de colaboração. Município de Glória do Goitá.

THE MUNICIPAL EDUCATION POLICY IN THE CONTEXT OF THE EXPANSION CYCLE OF PERNAMBUCOS'S ECONOMY

Marcia Aurelia Nazário

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
marcianazario21@yahoo.com.br

Ana Lucia Felix dos Santos

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
analufelix@gmail.com

Janete Maria Lins de Azevedo

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
janete.lins@gmail.com
Apoio: CNPq/ FACEPE

Abstract:

The article results from a study that sought to understand the way of articulation/cooperation between the state of Pernambuco and its municipalities, focusing on the Municipal Policy for Youth and Adult Education in the municipality of Glória do Goitá. Pernambuco was distinguished by the recent expansionary cycle of its economy, which reflected in the increase of Glória's GDP, leading to inquire if there were changes in education for these young people, in a collaborative process. Based on a bibliographical study, documentary analysis and interview data, it is the role of municipalities in recent years, the socio-political context in which the changes occurred in Pernambuco and the characteristics of the expansion of its economy. Their exclusionary pattern in relation to social development is problematic, which reflects in the continuation of a traditional collaboration regime that tends to reinforce the relationship of domination / subordination among the entities, and in the disregard for the inclusive education of those excluded from school, putting in check the advances achieved, taking as reference the reality found in the municipality in focus.

Keywords: Expansionary cycle of Pernambuco's economy. Youth and adult education project. Collaboration scheme. Municipality of Glória do Goitá.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por base dados de um programa de pesquisa¹ que vem sendo realizado sobre políticas de educação de municípios da região Nordeste. Desenvolvendo-se no âmbito do grupo Políticas Públicas de Educação, as investigações voltam-se para o exame de programas e projetos que, por distintos ângulos, colocam-se como destinados à gestão e à melhoria da qualidade da educação nos espaços locais e, quase sempre, emanam do poder central.

A problemática que movimenta os estudos, vinculados ao programa, articula-se aos papéis que têm assumido as municipalidades na condução das suas responsabilidades constitucionais para com a educação, o que implica considerar as múltiplas dimensões implicadas nesses papéis. Dentre elas os novos padrões da regulação estatal, quase que impostos em escala planetária, configurando, por seu turno, outros sentidos aos processos de descentralização (por conseguinte, à própria gestão da educação), a condição de ente federativo recentemente assumida pelos nossos municípios, características do regime de colaboração no contexto do pacto federativo brasileiro, modos de atuação do poder local, com suas respectivas coletividades, ao que se alia a questão regional em face da magnitude das desigualdades sociais encontradas no Nordeste.

O presente trabalho, que se realizou considerando elementos dessa problemática, buscou compreender o modo de articulação/cooperação entre o estado de Pernambuco e suas municipalidades, por meio, principalmente, dos resultados de projeto que investigou como vinha se dando o desenvolvimento da Política Municipal para a Educação de Jovens e Adultos – EJA- no município de Glória do Goitá situado em Pernambuco². Este estado, no contexto do Nordeste, destacou-se na última década pelo ciclo expansivo da sua economia, o que refletiu em Glória (um dos municípios mais pobres de Pernambuco), de resto, como em muitas das suas municipalidades. Glória do Goitá, no entanto, se sobressaiu pela magnitude da elevação do seu Produto Interno

¹ Além de pesquisas de professores da Pós-graduação em Educação da UFPE, o Programa tem envolvido o desenvolvimento de dissertações e teses de orientados desses professores.

² Trata-se de projeto que se desenvolveu articulado ao projeto maior Políticas de educação no contexto dos novos padrões da regulação estatal. Entre seus objetivos destaca-se “o mapeamento de formas de exercício do poder local no que diz respeito à sua autonomia na definição de prioridades para a política municipal de educação, tendo em vista os padrões da regulação nacional e global”. É importante destacar que um conjunto de municípios também foi alvo desse projeto maior ou “mãe”, inclusive municípios pertencentes a outros estados da região Nordeste, com a problemática tratada de diferentes ângulos.

Bruto (PIB) no contexto estadual, suscitando a curiosidade em relação ao modo como estava sendo tratada a educação de seus jovens e adultos em face dos precários níveis de escolaridade de sua população³ em tal quadro de mudança econômica.

A pesquisa tomou por base estudo bibliográfico, análise documental, dados estatísticos e realização de entrevistas. Estas últimas foram realizadas junto a sujeitos considerados relevantes na operacionalização do regime de colaboração entre o estado de Pernambuco e seus municípios e na condução das políticas em foco: secretários/as municipal de educação que atuaram no período de 2005 a 2014; coordenadores de EJA do mesmo período; Presidente do Conselho Municipal de Educação e Gerente de EJA da rede estadual de educação de Pernambuco. Condizente com nosso objeto de pesquisa, elegemos a análise de conteúdo para o exame dos dados advindos dos documentos e das entrevistas, de acordo com a abordagem sugerida por Bauer (2008).

O artigo está estruturado em três partes além da presente introdução. De início é feita uma discussão sobre o papel dos municípios no Brasil a partir do pacto federativo que emergiu com a Constituição de 1988, pontuando como evoluíram suas obrigações com a educação desde então, até situar o contexto sócio político nacional no qual se inseriram as mudanças em Pernambuco. Em seguida, a partir de estudo bibliográfico, de informações obtidas em base de dados e em análise documental, problematizamos o ciclo de expansão da economia pernambucana, suas vinculações com o projeto de educação e seu alcance social. Isto, para em continuidade, tratar das repercussões na economia de Glória do Goitá e do seu panorama educacional. De modo articulado, com base na análise dos dados provenientes das entrevistas, tratamos do padrão assumido pela colaboração no estado e como esta é percebida no município em foco, tendo por referente a sua política para a educação de jovens e adultos. Por fim, apresentamos as considerações finais.

AS MUNICIPALIDADES BRASILEIRAS NO CONTEXTO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

A predominância dos regimes de exceção, no lugar da vigência da democracia política, desde quando o Brasil se tornou nação independente, acabou por disseminar no

³ Contextos que serão melhor explicitados adiante.

imaginário nacional a representação que tende a identificar a descentralização das políticas sociais como expressão de práticas democráticas e, em contrapartida, a centralização como sinônimo de autoritarismo. No entanto, temos observado movimentos pendulares que oscilam entre a vivência de práticas de “descentralização autoritária” ou de “centralização democrática”, conforme o projeto de sociedade que se procura implantar em distintas conjunturas e, portanto, das forças concernentes em disputa (AZEVEDO, 2011a).

Quando nos anos 1980 a democracia política é reestabelecida, após o golpe militar instalado em 1964, a descentralização voltou a ser uma questão socialmente problematizada, o que ocorreu no bojo de reivindicações das forças progressistas contra as estruturas autoritárias do Estado forjadas e/ou reforçadas durante os anos de vigência do regime de exceção. Resultados dessas lutas se expressaram no texto da Constituição de 1988, no qual registrou-se novo ordenamento político-jurídico.⁴

Como sabemos, desde então a estrutura do federalismo brasileiro atribuiu novos papéis às municipalidades ao tornar os municípios entes federativos autônomos, tal como os estados federados. Conforme reza o seu artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Consolidava-se, assim, uma determinada concepção do poder local tomado como locus de vivências democráticas, para o que contribuíra experiências inovadoras de gestão municipal que foram forjadas em algumas municipalidades ainda durante o regime de exceção. Não obstante, aos anseios trazidos por essas experiências se somaram os próprios anseios de forças políticas conservadoras que viam novas possibilidades de exercício do poder oligárquico e das relações clientelísticas tradicionais, a partir das brechas abertas pela nova ordem institucional legal, indicando os diferentes interesses em disputa em relação aos processos de descentralização das ações governamentais, no que se incluíam as políticas sociais (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003. CUNHA, 1999).

No que concerne as atribuições com as políticas educativas, coube ao município, por força da lei maior, a manutenção, “com a cooperação técnica e financeira da União e

⁴Texto esse que vem sendo modificado por sucessivas emendas, ao sabor das referidas disputas.

do Estado,[de]programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental" e a atuação predominante nesse nível, então único obrigatório. Para a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996, houve mudança, por emenda à Constituição, no parágrafo 2 do seu Artigo 211, estabelecendo-se que os municípios deveriam atuar prioritariamente “no ensino fundamental e na educação infantil”, cuja denominação passou a compreender o atendimento de crianças em creches e na pré-escola (BRASIL, 1988).

Para o financiamento da educação, a Constituição estabeleceu a vinculação de recursos determinando que os municípios devem gastar "nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino", nas escolas públicas. A nova ordem institucional indicou ainda a implantação do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios(BRASIL, 1988).

Vale lembrar que os anos 1990 foram marcados pela implantação da reforma administrativa do Estado no Brasil, a partir de orientações neoliberais, de certo modo, em articulação com o que já vinha acontecendo no espaço capitalista internacional, segundo os novos padrões requeridos pelos processos de acumulação do capital. Em última instância, e de acordo com as especificidades de cada sociedade, as forças hegemônicas, desde então, procuraram forjar a regulação social em novos moldes. Dentre outros argumentos, a doutrina neoliberal, para justificar a privatização das políticas sociais, apregoa a ineficácia e a ineficiência dos serviços públicos, o gigantismo e a burocratização da máquina e do pessoal do Estado, a necessidade de desconcentração e de descentralização das políticas (AZEVEDO, 2002). Além disto, atribui aos precários resultados das políticas a problemas de gestão, encarando-os como problemas técnicos, procurando trazer soluções baseadas em procedimentos peculiares às empresas e ao mercado, de acordo com o modelo de administração gerencial, o que tem contaminado reformas nos sistemas de ensino em escala planetária, e outras dimensões da vida social, fenômeno analisado como “gerencialismo” (DALE 2004; GAULEJAC, 2007).

Particularmente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como já exaustivamente analisado pela literatura pertinente, dispositivos de descentralização, segundo a perspectiva que o neoliberalismo atribui a esse conceito (AZEVEDO, 2011b), das políticas sociais foram acionados.Neste quadro, forjado por

meio de mudanças constitucionais e da própria reforma do Estado, novas responsabilidades foram atribuídas aos estados e municípios, ao tempo em que a União assumiu o controle centralizado das ações e se desresponsabilizou do financiamento e da gestão de políticas sociais. É assim que o governo de FHC, dentre outras medidas, inaugura o financiamento do ensino fundamental por meio dos fundos, ao criar o Fundef, comprometendo de modo mais forte os municípios com a oferta do ensino fundamental regular, nível de ensino (nessa modalidade regular) que foi o prioritário da política educacional em seus governos (AZEVEDO, 2011a; CASTRO, 2011).

A evolução das responsabilidades legais dos municípios com a Educação tem caminhado *paripassu* com as conquistas sociais em relação a expansão da cobertura do ensino público gratuito. O texto da Emenda Constitucional nº 59, aprovado em 2009, atendeu, enfim, antigas demandas das forças progressistas desconsideradas pela Constituição, pela LDB e pelo primeiro Plano Nacional de Educação (DOURADO, 2010). A emenda tornou “a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009). Deste modo, as municipalidades tiveram reafirmadas suas responsabilidades com a educação infantil, além da alfabetização e do ensino fundamental de jovens e adultos (EJA).

Essa inovação ocorreu em outro contexto político em que a coalizão que assumiu a máquina governamental a partir de 2003, tendo à frente o presidente Luiz Ignácio Lula da Silva – presidente Lula- tentou imprimir outro projeto de sociedade por meio de governo proclamado como democrático popular em que importantes políticas sociais, sobretudo de diminuição e combate à pobreza, foram implantadas. Vale destacar que a ampliação dos anos da educação obrigatória teve previsto o seu financiamento por meio da criação de um novo fundo, o Fundeb, além da previsão futura de outros recursos (BRASIL, 2009).

No que concerne às bases do regime de colaboração, a Emenda 59 manteve o texto do artigo 211⁵, mas introduziu no parágrafo 4º desse artigo o protagonismo da União. Na nova redação ficou estabelecido que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de

⁵Art. 211. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatória” (BRASIL, 2009).

Aliás, o protagonismo da União se mostrou essencial para o desenvolvimento do ciclo expansivo experienciado por Pernambuco, num contexto em que as forças políticas que assumem a máquina governamental nesse estado a partir de 2006, capitaneadas pelo governador Eduardo Campos, tinham à frente o Partido Socialista Brasileiro – PSB, uma das principais bases de sustentação dos governos Lula e que paulatinamente se afasta dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Será ambíguo e contraditório o equilíbrio entre as propostas de cunho popular do governo federal, e a herança das orientações neoliberais advindas dos governos anteriores, em certa medida, impulsionadas pelos espaços globais. Tais ambiguidades podem ser desveladas nas políticas locais, entre elas nos modos de articulação/cooperação entre os entes, particularmente, mas não somente, entre o estado e seus municípios e a gestão da educação.

PERNAMBUCO, O CICLO DE EXPANSÃO DA ECONOMIA E O PROJETO PARA A EDUCAÇÃO

Estudos que têm se debruçado sobre a economia pernambucana pontuam as diferenças entre as diretrizes macroeconômicas nacionais vigentes nos anos 1990 e as estabelecidas a partir de 2000, sendo estas últimas que beneficiaram significativamente a economia do estado em destaque. Agudizado durante os governos de FHC, o quadro macroeconômico da década de 1990 configurou-se com base nas reformas neoliberais, tendo por características o baixo crescimento econômico, a contenção da política fiscal, do crédito público, restrição dos gastos sociais e a geração de altas taxas de desemprego, políticas concebidas como terapias para a superação do déficit público e da crise instalada desde o final dos anos 1970. Na década seguinte, período em que se iniciam os governos Lula, as orientações macroeconômicas caminharam em sentido contrário. Houve então o privilégio de políticas fiscais e monetárias ativas, expansão do crédito público e ações voltadas para o pleno emprego, o que configuraria um ciclo de desenvolvimento econômico no Brasil e que teria em Pernambuco um espaço privilegiado de realização (MONTEIRO NETO; VERGOLINO; SANTOS; 2015).

Em tal contexto, os gastos sociais aumentaram significativamente em relação ao total dos gastos do governo. Nesses gastos foram fortemente contempladas políticas destinadas à diminuição da pobreza e à distribuição da renda, com impactos substantivos no Nordeste, haja vista a histórica concentração de contingentes populacionais em tais condições na região⁶(ARRETCHE, 2012; CASTRO e outros, 2012).

A economia pernambucana passa a vivenciar um ciclo expansivo que já se prenunciava no início de 2000 e que se consolidaria a partir de 2007. Para tanto, contribuíram investimentos públicos em infraestrutura, a exemplo da construção da ferrovia Transnordestina, duplicação da BR 101, novas adutoras, ampliação da rede de gasoduto, dos canais leste e norte da transposição do rio São Francisco. Esses foram investimentos estruturantes propiciados majoritariamente pelo governo federal (MONTEIRO NETO; ARISTIDES; SANTOS, 2015).

Os autores acima citados destacam que as ações do governo federal, particularmente a partir de 2003, se desenvolveram em duas direções, embora não de modo planejado: “[...as políticas sociais que atingem as pessoas em todo o território nacional e que beneficiam fortemente as regiões Norte e Nordeste do país, regiões com grande número de pobres; e as políticas produtivas e/ou de infraestrutura, em que se escolhem regiões, estados ou municípios para receber investimentos federais específicos” (IDEM, p. 16), tal como ocorreu em Pernambuco.

Essas ações dinamizaram outros setores da economia, tais como a construção civil, a instalação de fábricas e de empresas prestadoras dos mais diversos serviços daí derivados, por seu turno, com o apoio e subsídios do governo estadual e de governos municípios. Conforme Clímaco (2011 *apud* SILVA, 2013), os projetos do Complexo Industrial de Suape, a partir da Refinaria General Abreu e Lima e do Estaleiro Atlântico Sul, permitiram o surgimento de um conjunto de novas atividades: cadeia de petróleo, gás, *offshore* e naval, possibilitando que Pernambuco despontasse nacionalmente em face da expansão do setor petrolífero e do ressurgimento da indústria naval. Além disso, antigos e novos polos foram dinamizados, como Vitivinicultura no Vale do São

⁶Programas como o Bolsa Família e outros gastos sociais permitiram uma diminuição da pobreza e das desigualdades nunca antes experienciada na região e no país (HOFFMANN, 2013; SILVEIRA NETO; AZZONI, 2013).

Francisco, Confeções no Agreste, Farmacoquímico em Goiana, polos de serviços como o da Tecnologia da Informação e o de Ensino.

A partir de 2004, de acordo com dados da Agência Condepe/Fidem, o PIB pernambucano será sempre positivo e ascendente em relação ao PIB brasileiro. Mesmo nos anos recessivos de 2008 e 2009 a sua economia continuou em ascensão, como indicam os dados da tabela 01.

Tabela 1
Desempenho percentual trimestral do PIB, Pernambuco e Brasil em preços correntes

Ano	Pernambuco	Brasil
2007	6,2	5,4
2008	5,3	5,0
2009	2,8	-0,2
2010	7,7	7,6
2011	5,7	3,9
2012	4,9	1,8
2103	3,2	2,7
2014	2,0	0,6

Fonte: Agência Condepe/Fidem

Freitas e Borba (2013), em discurso laudatório, destacam essa realidade ao afirmarem:

De 2007 a 2013, Pernambuco dobrou o valor absoluto do seu PIB; gerou mais de 560 mil postos de trabalho; aumentou o número de indústrias em mais de 40%; e ampliou sua capacidade de investimento, saindo de um patamar de R\$ 500 milhões para mais de R\$ 3 bilhões ao ano. Dessa forma, o Estado assume hoje o posto de 10a maior economia do país, seguindo firme na retomada do protagonismo econômico do Nordeste. Nas próximas duas décadas, a perspectiva é de aumentar sua participação no PIB nacional em pelo menos 1%, saindo da casa dos 2,5% para algo em torno dos 3,5% (FREITAS; BORBA, 2013, p.14).

No contexto do ciclo de desenvolvimento da economia pernambucana, o município de Glória do Goitá foi contemplado com um distrito industrial, no qual, entre outros empreendimentos, se instalou a sua primeira fábrica de grande porte: a Nissin Ajinomoto Alimentos do Brasil (produtora de massas alimentícias), filial da multinacional japonesa, bem como a fábrica WHB: produtora de peças para automóveis, ambas com produção voltada para o abastecimento do mercado nordestino.⁷ Em 2013 tinha sido anunciada a transferência da Totalplast: Indústria de Descartáveis Ltda. de Santa Catarina para Glória, de modo a ficar mais próxima do mercado nordestino. A

⁷ Cf. <http://www.cidade-brasil.com.br/municipio-gloria-do-goita.html> consultado em janeiro de 2016.

previsão era que a planta fosse concluída até março de 2014 para funcionar em junho desse mesmo ano (CLÍMACO, 2013)⁸. Segundo Medeiros:

Em Glória do Goitá são destaque quatro empreendimentos: Nissin Ajinomoto, WHB Fundição, Ferreirinhos Brasil e Totalplast. A Nissin Ajinomoto investiu R\$ 46,0 milhões na unidade que opera desde 2012 e emprega atualmente 200 funcionários. A empresa produz o conhecido macarrão instantâneo japonês Nissin Miojo e tem planos de expandir os negócios reforçando uma nova estratégia de produção regional. Em 2013 foi a vez da WHB Fundição colocar em operação a unidade que recebeu investimento inicial de R\$ 110 milhões empregando 150 funcionários. A expectativa é de que o investimento da empresa chegue aos R\$ 500 milhões e o número de emprego atinja mil vagas. A Totalplast e a Ferreirinhos Brasil estão em obras e devem entrar em operação já no próximo ano com investimentos totais de R\$ 30,0 milhões e geração de 300 empregos (MEDEIROS, 2014, p.5).

De acordo com dados da Agência Condepe/Fidem, Glória havia registrado um acréscimo de 62,7% na variação nominal do PIB, saindo de R\$ 17 milhões em 2012 para 27 milhões em 2013 impulsionada por essas inovações. Isto significou passar da 77ª posição dentre os PIBs das municipalidades de Pernambuco para a 54ª. Além disso, em relação ao total dos municípios brasileiros migrou da 2.202ª posição em 2010, para a 1.666ª em 2013, sendo o município pernambucano que mais subiu de posição nessa série⁹.

Ao ciclo expansivo da economia de Pernambuco, no entanto, não houve uma correspondência em termos de desenvolvimento social, fruto do próprio modelo de desenvolvimento intentado. Ainda que tenha ocorrido significativas melhorias no campo social, elas são consideradas pequenas quando comparadas aos indicadores econômicos, aos indicadores de bem-estar social de outras regiões do país, e de estados da região Nordeste com menores níveis de crescimento econômico. Neste sentido, observando-se os dados da tabela 2, mesmo que se identifique uma melhoria importante na distribuição de renda entre o período intercensitário 2000 a 2010, o desempenho do Ceará foi melhor do que Pernambuco, tendo-se por parâmetro o índice de Gini.

⁸<https://pedesenvolvimento.com/2013/06/29/em-gloria-do-goita-fabrica-investe-r-20-milhoes/> consultado em janeiro de 2016.

⁹Cf. <http://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2015/12/18/recife-ganha-peso-na-economia-do-estado-em-2013-e-representa-638-do-pib-de-pe/> consultado em dezembro de 2015.

Tabela 2
Evolução do Índice de Gini dos Estados da Região Nordeste
(2000, 2010¹ e 2013²)

Estados	Índice de Gini		
	2000	2010	2013 ²
Maranhão	0,619	0,555	0,545
Piauí	0,629	0,569	0,566
Ceará	0,627	0,556	0,442
Rio Grande do Norte	0,629	0,543	0,521
Paraíba	0,603	0,563	0,514
Pernambuco	0,616	0,553	0,467
Alagoas	0,611	0,548	0,491
Sergipe	0,608	0,564	0,562
Bahia	0,614	0,560	0,559

¹Com base nos Censos de 2000 e 2010

²Com base na PNAd 2013

Fonte: IBGE estados@ (<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>)

Outro indicador importante diz respeito ao rendimento mensal dos jovens trabalhadores na faixa etária entre 15 a 29 anos detectado pela PNAd de 2013. Como se observa na tabela 3, apenas 8,2% desse contingente recebiam na ocasião mais de dois salários mínimos, percentual menor do que o encontrado na Paraíba e no Rio Grande do Norte. A maior parte dos jovens (69,2%) auferiam rendas entre mais de meio e até dois salários mínimos (tabela 3). Ainda que não se possa fazer uma relação mecânica entre o nível de escolarização e os rendimentos do trabalho,¹⁰ os baixos salários encontrados entre os jovens pernambucanos ilustram os limites da expansão econômica em relação ao desenvolvimento social. Corroboram essas afirmativas dados dessa mesma PNAd que identificaram possuir o ensino fundamental completo 58% da população na faixa etária entre 15 e 17 anos. Do mesmo modo, tinham completado o ensino médio 47% da população entre 18 e 20 anos (IBGE, 2015).

Tabela 3

¹⁰Em sociedades com alto grau de concentração de renda e de desigualdades, o diploma de ensino superior, por exemplo, *persi* não representa a garantia de acesso a melhores postos de trabalho. Não obstante, a pouca escolarização é um forte empecilho para garantir a sobrevivência digna nas sociedades desiguais.

Distribuição percentual de jovens de 15 a 29 anos de idade, ocupados na semana de referência, por classes de rendimentos mensal de todos os trabalhos, região Nordeste e seus estados (2013)

Localidade	Classe de rendimento (em % do salário mínimo)			
	Até ½	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2
Nordeste	30,3	34,5	25,1	8,2
Maranhão	43,4	25,0	21,4	8,3
Piauí	43,7	30,8	19,7	5,7
Ceará	30,3	35,1	25,2	7,6
R.G. Norte	21,0	32,4	34,2	9,3
Paraíba	27,7	34,8	26,8	9,8
Pernambuco	20,7	37,9	31,3	8,2
Alagoas	25,4	40,2	24,8	7,6
Sergipe	25,9	38,9	26,6	7,5
Bahia	31,7	35,9	21,7	8,5

Fonte: IBGE. Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. (p. 51)

Nesse quadro, segundo a Base de Dados do Estado de Pernambuco – BDE - Glória do Goitá ocupava a 80ª posição no ranking dos municípios em relação aos índices de analfabetismo da população acima de 15 anos. Ou seja, 28% deste contingente populacional tinha a condição de analfabeta com a seguinte distribuição: 7,21% situava-se na faixa de 15 a 24 anos, 31,59% entre 25 a 59 e 63, 33% tinha 60 anos ou mais. Ainda que o analfabetismo continue presente sobretudo entre a população mais velha, segue preocupante a incidência entre jovens e adultos o que se alia aos baixos níveis de escolarização dos que são alfabetizados, como já comentado. O sistema educacional, mesmo com a expansão das matrículas e a significativa melhoria das condições da oferta, ainda permanece produzindo a clientela da Educação de Jovens e Adultos, independente dos ciclos de crescimento econômico.

A questão dos baixos índices de escolarização não foi relegada pelos governos de Pernambuco no contexto do ciclo de expansão da economia. Como bem demonstra Silva (2013), em 2007 assessores do governo elaboram diagnóstico e sugerem soluções para dar curso e consolidar o ciclo do desenvolvimento. Indicam, na ocasião, que os maiores empecilhos eram o aumento da violência, a tendência à desagregação social e a precariedade dos recursos humanos em termos dos níveis de escolarização e de qualificação para o trabalho. Para a solução desses problemas são

sugeridas, dentre outras, ações emergenciais destinadas ao treinamento da mão-de-obra para inserção social e a reestruturação e reforço da educação de jovens e adolescentes.

Essas propostas foram incorporadas ao programa do governador Eduardo Campos. Dentre as intenções explicitadas, destacaram-se os vínculos entre a formação e as necessidades do mercado, ainda que o atendimento aos direitos de cidadania também tenha sido proclamado. No que concerne ao primeiro o documento registra:

Visando a aproveitar as oportunidades surgidas com o novo ciclo da economia pernambucana, o governo assume seu papel de formação do capital humano no perfil exigido pela economia do conhecimento como requisito de uma política sustentável de geração de emprego e renda. A integração das dimensões sociopolítica e socioeconômica no fortalecimento da cidadania permite construir uma sociedade capaz de gerar riquezas com justiça social (PERNAMBUCO, 2008, p. 12).

Evidenciou-se no discurso governamental o apoio em referencial próprio da doutrina neoliberal e, portanto, uma concepção tecnicista do planejamento, das políticas públicas e da educação, o que se concretizaria com maior nitidez na prática da política. Dando continuidade à modernização da máquina administrativa, iniciada na gestão anterior, o governo Eduardo Campos com o concurso de políticas públicas do poder central, cria e procura implementar um programa de modernização da gestão pública. Ou seja, o governo Eduardo Campos adere ao Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e Distrito Federal - PNAGE, criado em 2006 pelo governo federal com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID¹¹, objetivando melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal. Seguindo essas diretrizes é criado o Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco que, por seu turno, institui o Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco - PNAGE-PE. Tais regulamentações orientaram mudanças na administração pública que objetivaram

¹¹É contraditória a existência de programa gerencial de gestão no âmbito federal destinado a auxiliar os estados na modernização de suas administrações, o que também contaminou várias ações no campo da educação. Não cabe aqui explorar essa controversa questão, mas atentamos para o fato de que expressa uma das dimensões da oscilação e das ambiguidades que marcam os governos capitaneados pelo Partido dos Trabalhadores, ora com ações guiadas por princípios neoliberais, ora por perspectiva democrática popular, ou mesmo com orientações de ambas perspectivas, evidenciado os embates e lutas entre as forças políticas presentes na arena de decisões

moderniza-la numa perspectiva gerencialista. (SILVA, 2013; NÓBREGA; SANTOS, 2015; MARANHÃO; MARQUES, 2015).

No que concerne à educação, o governo Eduardo Campos implanta o Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação (PMGP-ME), que consiste num conjunto de iniciativas que se proclama com o objetivo de melhorar os indicadores educacionais, como diminuir as taxas de repetência, evasão escolar e analfabetismo. Conforme proclamado, são ações que prometem promover a aprendizagem dos alunos; a garantia de professores em todas as salas de aulas e a recuperação das estruturas físicas da escola a fim de viabilizar o processo de ensino e aprendizagem. O PMGP-ME surgiu como uma resposta às demandas dos setores produtivos de bens e serviços por recursos humanos qualificados em face mesmo dos déficits de escolarização da população (IDEM).

Por outro lado, ou mesmo interligadamente, de modo direto, não encontramos no PMGP-ME nenhuma ação mais específica destinada à educação de jovens e adultos ou à diminuição imediata dos índices de analfabetismo, mesmo sabendo-se que, de princípio, ao poder estadual cabe a obrigatoriedade tão somente com o ensino médio e portanto, com a EJA para esse nível. Não obstante, em perspectiva tão arrojada de desenvolvimento quanto a que orientou a proposta para ampliar e consolidar o ciclo de expansão econômica, eram esperadas práticas colaborativas na educação, sobretudo em município diretamente articulado a esse ciclo e com baixos níveis de escolarização como o caso de Glória do Goitá.

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO MUNICÍPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ E O REGIME DE COLABORAÇÃO NA PRÁTICA DA POLÍTICA

O município de Glória tem uma população de aproximadamente 30.000 pessoas, sendo cerca de 45% deste total habitantes da área rural. A população analfabeta acima de 15 anos era estimada em 18 % no ano de 2014, segundo dados da Secretaria Municipal de Educação. No que concerne à educação básica em seu conjunto, o município contava com 3.232 alunos na rede municipal de ensino, 40 escolas ativas e 333 docentes, segundo dados do Educenso 2013. Esse total de estudantes compreendia os matriculados na educação infantil e no ensino fundamental séries iniciais e finais. Em 2013 a taxa de distorção idade e série no ensino fundamental era de 22,7%; e 34,6% no

ensino médio, de acordo com a Base de Dados do Estado de Pernambuco – BDE. São dados que sinalizavam para a clientela da EJA.

O município estava desenvolvendo ações no sentido de superar essas distorções. A pesquisa, na ocasião, identificou convênio firmado entre a prefeitura e o Instituto Airton Senna (IAS) que encarregava-se de desenvolver os programas de correção de fluxo “Se Liga” e o “Acelera.”¹², ações integrantes do Circuito Campeão Ayrton Senna. Aliás, desde 2003 o IAS celebrou convênio com o governo de Pernambuco que vem continuamente facilitando sua entrada nos municípios para promover esse tipo de atuação. Por um lado, como tem demonstrado vários estudos, (ADRIÃO; PERONI, 2011. GARCIA; ADRIÃO, 2012, entre outros) constatamos também em Glória a complexa inter-relação entre o público e o privado na educação em suas mais distintas manifestações. Por outro, mas interligadamente, os referenciais que orientam a proposta pedagógica do Instituto assentam-se na ideologia gerencialista, como deixa entrever o seguinte contexto discursivo:

Os dois programas introduzem na rede escolar uma cultura de gestão eficaz, focada em resultados, que combatem os principais problemas do sistema de ensino: os baixos níveis de aprendizagem, a repetência e a distorção idade-série. Contando para tanto com assessoria técnica e material didático elaborado com o objetivo de desenvolver a capacidade de crianças de 9 a 14 anos.¹³

Na distribuição das responsabilidades educacionais, a rede estadual em 2014 ocupava-se da oferta do ensino médio, atendendo um total de 1093 alunos em duas escolas, ambas situadas na área urbana, ainda que seja significativa a presença de jovens no meio rural. Uma das escolas é de tempo integral e responsável por 417 alunos. A outra atendia os 676 restantes e ainda ofertava as séries finais do ensino fundamental para 159 alunos apenas residualmente. A maioria dos que estavam frequentando estas séries o fazia na rede municipal (1.566 alunos). A antiga colaboração existente na responsabilidade para com o ensino fundamental, que repartia as responsabilidades com a sua oferta entre o estado (séries finais) e os municípios (séries iniciais),

¹² “O Instituto Ayrton Senna apoia, há mais de 20 anos, municípios e Estados que querem reduzir os índices de distorção idade-série e de estudantes ainda não alfabetizados após o 3º ano. Referência neste trabalho, os programas Se Liga e Acelera Brasil envolvem formação de professores, acompanhamento de aulas e de resultados, e já transformaram a vida de muitos estudantes, que conseguem recuperar os estudos na série correta para sua idade”. Cf. <http://www.institutoayrtonenna.org.br/como-atuamos/solucoes-educacionais/politicas-de-aprendizagem-escolar/> consultado em janeiro de 2016

¹³ Idem

praticamente se instiguiu, sem que as municipalidades estivessem devidamente estruturadas para tanto, como foi o caso de Glória.

A preocupação com a questão da distorção idade-série foi identificada na escola de tempo parcial do ensino médio. Nela estava em desenvolvimento o Programa Travessia em convênio com a Fundação Roberto Marinho,¹⁴ nas modalidades fundamental e médio, contando com 106 alunos. A presença desse programa sugeriu, mais uma vez, o estreitamento da relação do público e privado na política de educação do município e do estado.

Identificamos também que o município em estudo, em 2014, atendia 59 alunos na educação especial e 40 na educação de jovens e adultos (1ª e 2ª fase), dados que aparecem na tabela 04 de modo agregado. No ensino médio o atendimento era feito a 44 alunos pela rede estadual. Observamos que, apesar de possíveis necessidades de mão de obra especializada em vista dos empreendimentos no município, não havia oferta de ensino profissionalizante para jovens e adultos como mostra a tabela 4. É um dado que pode indicar mais pistas da dissociação entre o ciclo econômico e a sua reversão em desenvolvimento social local.

Tabela 04
Matrículas Inicial na Educação Especial e de Jovens e Adultos em 2014 por Dependência Administrativa do Estabelecimento, Etapa e Modalidade do Ensino – Pernambuco e Glória do Goitá

Dependência Administrativa	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Profissionalizante	
	Pernambuco	Glória	Pernambuco	Glória	Pernambuco	Glória
Federal	-	-	39	-	882	-
Estadual	39.310	-	51.708	44	3.765	-
Municipal	109.806	466	542	-	5.387	-
Privada	2.298	-	1.531	-	41	-
Total	151.414	466	53820	44	10075	--

Fonte: Inep – Sinopse do Censo Escolar de 2014

¹⁴ Lançado em junho de 2007, o Travessia – Programa de Aceleração de Estudos de Pernambuco configura-se como uma política pública de ensino do governo de Pernambuco cuja finalidade é reduzir a defasagem idade/série dos estudantes do Ensino Médio da Rede Estadual de educação pública. Para efetivação dos objetivos desse programa, a Secretaria de Educação convidou a Fundação Roberto Marinho para atuação junto aos jovens do Ensino Médio com dois anos ou mais de defasagem escolar, por meio da metodologia do Telecurso”. Cf. <http://www.travessia.caedufjf.net/travessia-inst/> consultado em janeiro de 2016

Tendo em vista o panorama acima mencionado, vale ainda aludir ao fato de que Glória do Goitá existe como Comarca desde 1877 e como município a partir de 1892, logo após a instauração da República. Originária de antigos engenhos de açúcar, traz muitos resquícios da tradicional cultura simbólica da zona canavieira pernambucana em que as marcas do escravagismo e da servidão ainda se fazem sentir urdindo as relações sociais e portanto, influenciando as decisões educacionais. Elementos dessas marcas estão presentes na própria cultura pernambucana e se fazendo sentir nas relações e decisões intergovernamentais.

Neste contexto, observamos que a tendência entre o governo do estado e seus municípios é a prática de um tipo de colaboração que, de um lado, não privilegiou, por meio do sistema regular de ensino, medidas de política que viessem ao encontro das possíveis demandas dos jovens de ingresso nas ocupações decorrentes do ciclo econômico que alcançava o município em questão. De outro, o modo de exercício da colaboração parece se desenvolver numa relação de dominação/subordinação desconsiderando possibilidades de autonomia dos entes municipais.

Além disso, a propósito da EJA, no discurso dos gestores pesquisados, se sobressaíram entendimentos da colaboração como a desresponsabilização (caracterizada pela tentativa de passar e repassar a responsabilidade com a política da EJA), cedência (entendimento da colaboração como o livre acesso a espaços para os programas e projetos), e determinadas relações de parceria em que ao estado cabiam poucas atribuições. São interessantes percepções a respeito do que seja a colaboração entre o estado e o município.

O desafio é criar ações estratégicas de fortalecimento do Regime de Colaboração. Então a gente sabe que qualquer mudança política mexe; causa fragilidade no encaminhamento das políticas desde a União até os Municípios. Você vê. Aí o fluxo fica comprometido. Eu acho que a gente precisa de políticas mais consistentes e consolidadas para que não se perca quando houver mudanças políticas (Gerente estadual de EJA).

Eles estão colaborando, né? Existe o regime de colaboração, porque agora o Estado não quer mais ficar com o [Ensino] fundamental; apenas com o [Ensino] médio. Eles estão gradativamente passando a matrícula do fundamental para o município; aí eles vão cuidar só do médio; daqueles alunos que não estão conseguindo avançar com os programas de redução de fluxo (Secretária municipal de Educação gestão 2009-2012).

Os sujeitos têm diversos entendimentos de como colaborar na oferta da modalidade da EJA, o que merece destaque, pois vão incidir diretamente nas funções que eles exercem. Note-se a colaboração na oferta da EJA entendida como uma articulação estreita e encadeada entre os entes federados; ou atribuída a outro ente a responsabilidade da não efetivação da colaboração. Esta vista como continuidade da escolarização dos estudantes da EJA. E, por último, a colaboração vista como um repasse de responsabilidade, como sinônimo da municipalização.

Sobressai-se o fato de que o entendimento do que sejam formas colaborativas não passa pelo escopo da equalização da qualidade, tampouco pelo melhoramento da oferta e redução da demanda existente de jovens, adultos e idosos não escolarizados. Predomina a compreensão que vincula a colaboração à dependência administrativa e não à interação. Ou seja, colaborar é dar continuidade às ações do outro, de forma dependente. Desta perspectiva, entende-se que “[...] por traços típicos, o jogo dos entes federados faz com que as decisões governamentais se inclinem mais à centralização ou descentralização conforme oscilem as oposições entre governo federal e governos subnacionais” (GHANEN,2010, p. 198).

Essa dependência, mais calcada na hierarquia do que na autonomia, traz consigo aspectos que ferem a própria Constituição, uma vez que, na matéria, esta tem por premissa a igualdade entre os entes, num mesmo patamar, mesmo que cada um tenha suas atribuições devidamente regulamentadas. É interessante notar uma compreensão que atribui à esfera estadual a prática da colaboração baseada em acordos e convênios previamente definidos, ao que se soma a ideia de repasse de informações, como ilustra o seguinte contexto discursivo:

A secretaria vem investindo muito nesse regime de colaboração, com os Municípios e com a União, que é justamente fortalecer a EJA desde à alfabetização até o ensino médio, incluindo a qualificação profissional. Então, a gente vem buscando ampliar o número de atendimento; ou seja, de estudantes, de sujeitos atendidos na rede; sempre tentando atender o número de parceiros através de termos de convênios. Enfim, desse regime mesmo de colaboração ampliar esse atendimento, fortalecer essas parcerias e aí fazer com que esses estudantes entrem na alfabetização, mas que lhe seja assegurado a continuidade. Esse é o maior desafio. Então, a gente já tem uma articulação muito boa com os municípios. Porque desde 2011 o Estado vem intensificando o reordenamento da rede. Os Municípios, por exemplo, estão prioritariamente atendendo os anos iniciais. Então, desde 2011 que a gente vem fazendo encontros, reuniões, discutindo, fornecendo documentos, dado que o Município possa encontrar no Estado um parceiro, né? (gerente estadual de EJA).

Observa-se um entendimento por parte da gestão que o próprio reordenamento da rede estadual constitui uma dimensão do regime de colaboração, sendo “parcerias” a ampliação do aumento da oferta por parte dos entes a esta modalidade educativa. Parece ficar distante uma compreensão que envolvesse a solidariedade cooperativa, ou que as parcerias levassem em conta o estabelecimento de condições efetivas para que os municípios pudessem ofertar a EJA segundo padrões de qualidade que reconheçam as especificidades dos seus alunos. Outra modalidade de colaboração entre as instâncias estadual e municipais mencionada foi a divulgação de informações, como exemplificamos:

Além disso, outra ação que a gente tem feito é toda demanda repassada pelo MEC a gente compartilha, exemplo: a gerência de articulação municipal que tem aqui na secretaria de educação e que trabalha em conjunto com a Undime, então, pronto! Ontem mesmo, agora mesmo acabei de assinar um documento avisando aos municípios que está aberto o período de escolha do livro didático da EJA (Gerente estadual de EJA).

Notamos, pois, que é frágil o entendimento da materialização do regime de colaboração de acordo com o que é regulamentado. Também é perceptível que apenas o repasse das informações, termos de convênios e os acordos firmados pelos entes não caminham para o processo de descentralização, bem menos para o aspecto de fortalecimento das esferas subnacionais, sendo este uma das motivações para o qual o regime de colaboração foi pensado. Nesse mesmo sentido se colocaram as explicações sobre os apoios a programas e projetos de EJA nos municípios.

Toda a parte pedagógica, de contratação de professor acontece com a secretaria estadual de educação, digamos assim essa é a contrapartida do Estado. O município dá o espaço e o Estado toda a formação pedagógica e o material (gerente estadual de EJA).

Esses eram projetos que vinham para a Secretária de Educação e, a gente nem era informado, eu nem sabia! Tipo o Projovem, quando eu via, de repente, já estava acontecendo os projetos; não era como a modalidade que foi estruturada como regular; os projetos a gente nunca sabia. Tinha outras coordenadoras e, na verdade, a gente não tinha acesso. A única coisa que era para a gente fazer junto é que esses alunos fossem inseridos na EJA regular, mas, na verdade, nunca é; porque os coordenadores, os professores (dos programas e projetos) seguram os alunos (coordenadora pedagógica de EJA 2009-2012).

Essa perspectiva, que coloca o município como mero coadjuvante das ações coletivas, distancia-se de uma perspectiva de gestão democrática dos serviços públicos e, por conseguinte, da educação, em que a ampla participação e negociação entre os entes, com partilhas de poder equilibradas, seria o esperado. De acordo com Abicalil e Cardoso Neto, a lei faculta aos municípios a:

(...) autonomia para organizar a sua própria política articulando-a com a política do Estado e da União. Porém só se pode articular quando tiver definida a política. É a renúncia do Município de tomar sua decisão, é uma submissão a quem está no Estado, como se o Estado fosse automaticamente ascendente e superior ao Município. A herança da hierarquia federativa autoritária tem um forte peso nessa prática(2010, p. 221).

Certamente esse é um fator importante para que não se concretize a autonomia local, fenômeno que detectamos na pesquisa, na medida em que o município aparece muito mais como um espaço onde são implementados programas e projetos definidos pelo poder central ou pelo governo estadual. No entanto, não identificamos diretamente nenhuma prática de cerceamento da instância local no que concerne a modificações ou adaptações de programas e projetos advindos das outras instâncias. Mas duas das três secretárias entrevistadas informaram que nenhuma adaptação era feita nesses programas e projetos para que se aproximassem da realidade local.

Segundo Cury (2005, p. 19) “a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados e a participação supõe abertura de novas arenas pública de deliberação e mesmo de decisão no que toca aos cidadãos”. A colaboração pressupõe compartilhamento de responsabilidades e não apenas a justaposição de atribuições de ordem logística e de infraestrutura. A análise realizada indica que a colaboração ainda é vista na supremacia de um ente frente aos outros entes, ou seja, uma hierarquia da esfera estadual sobre a esfera municipal.

Por outra parte, como já mencionamos antes, a nossa Constituição reconhece a EJA como direito, buscando corrigir as históricas injustiças com aqueles que têm sido excluídos da escola. Coerente com a Carta Magna a LDBN regulou essa modalidade educativa, ainda que não tenha previsto soluções consistentes para a superação do analfabetismo e para a continuidade regular dos estudos dos que conseguem superar o atraso escolar. Di Pierro (2010, p. 953) sinaliza para essa questão quando aponta que

Para não cair no lugar comum e simplesmente postergar para a próxima década metas de “erradicação” do analfabetismo (como se esse fenômeno social complexo fosse uma enfermidade exógena passível de cura com remédio fácil), convém reavivar o debate das concepções de formação e alfabetização de jovens e adultos, em suas conexões com o desenvolvimento socioeconômico e o exercício da cidadania.

Os marcos regulatórios têm se mostrado insuficientes para mudar os rumos da Educação de Jovens e Adultos e, portanto, a realidade injusta e desigual em que estão submersas essas pessoas. No município pesquisado, observamos certa naturalização do fenômeno, como se os problemas existentes fossem universais insuperáveis e, portanto, sem solução, como se pode inferir dos seguintes contextos discursivos.

O aluno da EJA ele tem que ser visto de outra forma; trabalhado de outra forma; o professor precisa está muito motivado, na minha concepção, para trabalhar com aluno de EJA. Não pode ser de qualquer jeito, porque aí ele fica desmotivado, isso é o que acarreta toda essa evasão, toda essa desistência do aluno. Que não é um problema só nosso se você for fazer uma pesquisa isso acontece em quase todos os municípios. Tinha uma menina na escola estadual de Chã de Alegria que eu trabalho que está na EJA e ela diz que é bem complicadinho também, essa menina disse que é muita desistência (Secretária 2).

A EJA possui um número significativo de alunos, mas, a partir do segundo semestre a maioria desistia, porque não é mal de Glória do Goitá (gesticulando) eu sempre participei de reuniões na GRE e, as vivências das outras supervisoras não era diferente da nossa, elas começam com turmas cheias aí, começam propostas de trabalho aqui ou em outro lugar, aí eles vão embora (Coordenadora 1).

A gente sabe que, no Brasil, tem tanta coisa no papel, mas, na prática não acontece, não é uma questão de Glória do Goitá é questão de Brasil. A gente ver isso em todas as cidades, eu já participei de vários congressos, estou lendo muito e, eu vi que em todas as cidades é assim, o problema que acontece aqui na EJA acontece em todas as cidades (Coordenadora 3).

As formas de ver a EJA parecem se estabelecer no campo da desobrigação, encadeadas pela visão que se não é um problema apenas de cunho municipal, reduz o peso da responsabilidade. Nesta direção Cury (2002, p. 1) ressalta:

A educação de jovens e adultos não é um presente, nem um favor, tal como antes a própria legislação ou as práticas das políticas educativas a viam. Desde a Constituição de 1988 ela se tornou direito de todos que não tiveram acesso à escolaridade e de todos que tiveram este acesso, mas não puderam completá-lo.

A falta de iniciativa local para lidar com as questões concernentes à EJA foi algo bastante revelador, conduzindo-nos a uma compreensão do descompromisso com esta modalidade, o que não é surpreendente tendo em vista que até mesmo a legislação coloca esta modalidade em um espaço que não permeia o rol das prioridades da educação brasileira.

Mesmo que a EJA hoje tenha tomado novos rumos na sua configuração, o que antes era quase na sua totalidade um espaço de jovens e adultos e idosos, hoje é espaço de adolescentes, jovens, adultos e idosos, os dois primeiros em número bastante expressivo, dado que esta modalidade educativa recebe, além daqueles que por algum motivo ou motivação precisaram se distanciar do espaço escolar, os adolescentes e jovens que sofrem o fracasso escolar. Assim, o novo espaço da EJA é o espaço dos “excluídos da escola”, pois os estudantes saem da faixa-etária e, de forma indutiva, ingressam nos cursos de jovens e adultos e idosos.

Para nós, o discurso de conformidade com a situação atual da EJA no município não contempla essa nova lógica de prioridades; pensar na EJA hoje é pensar também em uma educação para nossos adolescentes e jovens, esses reprimidos pela educação regular e que precisam ter suas especificidades resguardadas. Ressaltamos e defendemos a importância da educação dos adultos e idosos nesta modalidade, pois compreendemos a grandeza da dívida desse país no sentido do oferecimento da educação básica para todos e todas. Essa entrada desses novos sujeitos na EJA já é reconhecida.

(...) O perfil do aluno de EJA hoje é diferente, não é? Mas o mesmo de 5, 10 anos atrás, o perfil dos alunos de EJA de hoje são aqueles alunos que durante as séries regulares foi reprovando, reprovando, reprovando.... Eles estão fora de faixa no meio dos pequenininhos, então a escola faz o que? Vamos tirar esse menino que está dando trabalho. Ele tem que ir para onde? Para a EJA ele não tem perfil nenhum; ele é jogado; ele sai das salas regulares porque está dando “trabalho”. Aí quando chega lá é o mesmo professor que vai ensiná-lo; não tem como ele melhorar. Aí ele não tem perfil para em 06 meses dar conta de uma gama de conteúdo. Ele precisa se adaptar e por outro lado, os professores precisam passar os conteúdos (Coordenadora 3).

Na EJA é assim: “ah, não dá para o regular; então vai para a EJA”. Então a gente viu isso lá... se no ensino médio a gente tem esse déficit com os alunos tidos como “regulares, ” um aluno de EJA é muito pior. Menina! Chega meninos praticamente analfabetos, aquela questão né? Joga na EJA tudo que é aluno, “está muito velho para a turma? Joga na EJA. ” Então entra alunos que não estão muito comprometidos. Aí é complicado às vezes “tudo junto e misturado” (Secretária 2).

Os depoimentos também expressam problemas encontrados na EJA, evidenciando, sobretudo, a inexistência de uma política estruturada especificamente para esta modalidade de educação, seja advinda da rede estadual ou da municipal. Contraditoriamente, a abertura de possibilidades para absorver adolescentes e jovens, juntamente com a sua tradicional clientela, amplia, de imediato, as oportunidades educacionais para aqueles que precocemente são excluídos da escola. No entanto, sem que o município, como foi o caso estudado, tenha se estruturado para fazer frente a essa nova realidade, deixando ainda mais indefinidos os múltiplos processos de escolarização que, de princípio, deveriam estar contemplados na modalidade em análise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo procuramos problematizar a Política para a Educação de Jovens e Adultos - EJA em face das novas atribuições que as municipalidades brasileiras assumiram após a promulgação da Constituição de 1988, quando se tornaram entes federativos. Chamando a atenção para a problemática representada pelo regime de colaboração no contexto da evolução recente da nossa democracia, pontuamos características do estado de Pernambuco nesse quadro, tendo em vista o ciclo expansivo de sua economia e dos possíveis reflexos positivos dessa expansão em seus municípios. A partir das especificidades encontradas no município de Glória do Goitá, o tomamos para um estudo de caso, buscamos identificar as possíveis repercussões do ciclo econômico nas práticas do regime de colaboração entre o estado e o município, em relação à educação, bem como características da Política Municipal para a EJA nesse contexto.

De uma perspectiva mais ampla, observamos que a aceleração do ciclo de desenvolvimento da economia pernambucana contou fortemente com o apoio do governo federal. Contraditoriamente, apesar de implementar políticas de corte social e de caráter popular, o governo federal favoreceu também políticas de corte neoliberal, sobretudo no que toca à adoção da ideologia gerencialista, contaminando o sistema estadual de ensino. Nesse quadro, o surto desenvolvimentista não fez *paripassu* ao desenvolvimento social, notando-se que estados do Nordeste que tiveram menor desenvolvimento econômico no período, alcançaram melhores indicadores sociais.

No que concerne à política educacional regular do período, orientada pelo gerencialismo, ela não contemplou ações voltadas para a EJA. Em termos das relações intergovernamentais, parece não ter existido inovações no regime de colaboração entre Pernambuco e seus municípios, mantendo-se práticas tradicionais, como exemplificaram questões atinentes à educação.

Em Glória do Goitá, malgrado a implantação do distrito industrial, o significativo crescimento do PIB em relação aos municípios pernambucanos, e, ainda, a quantidade de jovens com baixa escolarização e fora da rede escolar, não foram identificadas ações relevantes para atenuá-las. Gestores expressaram determinadas compreensões a respeito do regime de colaboração que tendem a naturalizar práticas de dependência e subordinação, o que acaba por fragilizar o poder local, possíveis iniciativas em termos de uma política mais consistente para a EJA e, sobretudo, e em última instância, a legitimar um modelo de crescimento econômico que tende a excluir no lugar de integrar, o que atinge a população que foi expulsa da escola.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C.; CARDOSO NETO, O. F. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência do Mato Grosso (com a) proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

[ADRIÃO, T.](#); [PERONI, Vera](#). Consequências da atuação do Instituto Ayrton Senna para a gestão da educação pública: observações sobre 10 estudos de caso. **Práxis Educativa** (Impresso), v. 6, p. 045-053, 2011.

ALMEIDA, M. H.; CARNEIRO, L. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 9, n. 1, maio 2003.

[AZEVEDO, J. M. L.](#) A colaboração da União e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do Nordeste. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011a.

_____. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 27, p. 409-431, 2011b.

_____. Implicações da nova lógica da ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 80, p. 49-72, 2002.

BAUER, Martin; GASKELL, George (editores). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e bases da educação: lei 4.024** de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-norma-pl.html> acesso em 20 de dezembro de 2013.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional N° 59**, de 11 de novembro de 2009.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: Andréa Barbosa Gouveia; José Marcelino Rezende Pinto; Paulo Roberto Corbucci. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011

_____.; RIBEIRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C. **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea, 2012. (Nota Técnica, n. 9).

CUNHA, L. A. C. R. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. 3. ed. São Paulo/Brasília/Niterói: Cortez/FLACSO/EdUFF, 1999.

CURY, C. R. J. Por uma nova educação de jovens e adultos. In: CONGRESSO Brasileiro de Qualidade na Educação, Formação de Professores, 2002, Brasília. MEC/SEF, 2002. **Anais...** v. 1. p. 308-311.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectiva. **Educação e Sociedade**. Campinas, Set, 2010, n. 112, p. 939-959.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade** (Impresso), v. 31, p. 677-705, 2010.

FREITAS, A. BORBA, H. Pernambuco: o planejamento estratégico, os desafios, e a retomada do protagonismo regional. **Panorama de Pernambuco**, n. 3 vol. 1, Recife, Dez de 2014.

GARCIA, T. G. ; ADRIÃO, T. ; ARELARO, L. R. G. O Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Sena na Rede municipal de ensino de São José do Rio preto: consequências para a gestão educacional. **Revista FAED - UNEMAT**, v. 18, p. 123-142, 2012.

GAULEJAC, Vicent de. **Gestão como doença social**. Ideologia poder gerencialista e fragmentação social. São Paulo: Ideias e letras, 2007.

GHANEN, Elei. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de, SANTANA, Wagner

(Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 191-209.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdades no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

MARANHAO, I. M. L. ; MARQUES, L. R. . A política educacional de Pernambuco e a qualidade: o programa de modernização da gestão pública/metapas para a educação. In: **I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa**. Guarulhos: UNIFESP, 2015.

MEDEIROS, S. Interiorização: Desenvolvimento de Pernambuco passa por Glória do Goitá, Vitória de Santo Antão e Goiana. **Panorama de Pernambuco**, n. 3 vol. 1, Recife, Dez de 2014.

MONTEIRO NETO, A. VERGOLINO, J.R. de O. SANTOS, V. M. dos. **Capacidades governativas no ambiente federativo nacional**: Pernambuco (2000-2012) Brasília: IPEA, 2015.

NÓBREGA, S. A.; SANTOS, A. L. F. dos. Programa de modernização da gestão: gestão gerencial, trabalho docente e valorização profissional. **Anais do VI Encontro de Pesquisa Educacional em Pernambuco**. Recife: Fundaj, 2015. v. 1.

PERNAMBUCO. **Todos por Pernambuco**. Gestão democrática e regionalizada. Recife: Governo de Pernambuco, 2008.

SILVA, Ítalo A. de O. **O Programa de Modernização da Gestão Pública**: uma análise da política de responsabilização educacional em Pernambuco no governo Campos (2007-2011) João Pessoa: UFPB, 2013. (Dissertação de mestrado)

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. R. Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.) **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013

Recebido em 12 de fevereiro de 2016.

Aprovado em 10 de março de 2016.