UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
ÁREA: ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO

JULIANA DIAS PASTORE

**Programa Alfabetiza São Paulo: análise da política estadual de alfabetização de
jovens e adultos (1997/2013)**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO

São Paulo

2014

JULIANA DIAS PASTORE

**Programa Alfabetiza São Paulo: análise da política estadual de alfabetização de
jovens e adultos (1997/2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Maria Clara Di Pierro.
Área: Estado, Sociedade e Educação.

São Paulo

2014

© Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

374.8
P293p Pastore, Juliana Dias
Programa Alfabetiza São Paulo : análise da política estadual de alfabetização de jovens e adultos (1997/3013) / Juliana Dias Pastore ; orientação Maria Clara Di Pierro. São Paulo : s.n., 2014.
171 p. : il., grafs., tabs., mapas.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação.
Área de Concentração : Estado, Sociedade e Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo)

1. Políticas públicas 2. Alfabetização de jovens e adultos 3. Ensino fundamental 4. Programa educativo I. Di Pierro, Maria Clara, orient.

PASTORE, Juliana Dias. Programa Alfabetiza São Paulo: análise da política estadual de alfabetização de jovens e adultos (1997/2013). Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre, sob orientação da Prof^a. Dr^a Maria Clara Di Pierro.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Aos meus pais. Como presente. Espero que se orgulhem.

Ao meu marido Alex, com muito amor.

À minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Maria Clara Di Pierro.

À minha querida Avó Amélia Zidói Dias, que nem imagina que tudo isso exista.

AGRADECIMENTOS

Ao Criador, por me acompanhar, nos vales e bonitezas deste processo.

À Prof^ª. Dr^ª. Maria Clara, pela orientação criteriosa, paciente e compreensiva, pela oportunidade valiosa e por ter acreditado no meu potencial.

À Liliana e José, meus pais, por tornarem possível a minha existência e a realização deste sonho, por me oferecerem o melhor de si mesmos, por abrirem mão de alguns de seus sonhos para cuidar de mim e de meus irmãos e pelo amor e gratidão eternos que sinto por ambos.

Ao Alex, meu grande amor, escolhido e vivido. Por compartilhar comigo seu projeto de vida e ser luz nas minhas tempestades. Pela lealdade e amor que me devota.

Aos meus irmãos: Natálie e Paulinho, vitoriosos nos embates da existência, por terem superado as inúmeras barreiras da vida e da escola, inclusive na EJA. Naty, a metade de mim. Paul, meu parceiro de jornada. Juntos, para o que der e vir.

À minha afilhada, sobrinhas e sobrinho: Carol, Nana, Mila e Lucas. Amo vocês.

Ao meu "afilhado do coração", Breno, menino que nasceu guerreiro, como eu.

À minha sogra Irene, pela relação que construímos e pela preocupação comigo.

Aos meus "padrinhos-irmãos", Renata e Gaúcho, por fazerem parte da minha vida.

À Prof^ª. Dr^ª. Maurilane Biccás e ao Prof. Dr. Elie Ghanen, pelas inestimáveis contribuições em minha qualificação e pela hombridade e expertise com que articulam intelectualidade e militância.

Ao Prof. Dr. Roberto da Silva, meu primeiro (e eterno) mestre na FEUSP, pela dignidade, dedicação e competência com que construiu sua indiscutível reputação, na academia e na vida.

À Silvia Rezende, minha amiga da alma. Uma luz para o mundo.

À Clarice, minha amiga de todas as horas. Exemplo de coragem e bondade.

Aos meus amigos Roberto Gonçalves e Maria Aparecida, pela caminhada que construímos juntos e pelos inestimáveis aprendizados que me proporcionaram. Exemplos de hombridade, competência e ética, no trabalho e na vida.

À minha amiga Renata Paredes, por me inspirar com seu jeito de ser.

Ao meu primo Estevam, pelos inúmeros incentivos, por cuidar dos meus pais por um tempo e pela beleza com que vive a vida.

À Maria Irma da SEE/SP, pela gentileza e receptividade com que aliviou minha árdua pesquisa de campo.

À Marquinha, por espalhar alegria e chamegos em minha casa.

RESUMO

PASTORE. Juliana Dias Pastore. Programa Alfabetiza São Paulo: análise da política estadual de alfabetização de jovens e adultos (1997/2013). 2014. 171p. Dissertação [Mestrado] – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

Trata-se de pesquisa sobre o processo político-decisório que levou o governo paulista a adotar e manter a política de convênios com organizações da sociedade civil para a oferta de alfabetização e escolarização inicial (Ensino Fundamental I) para jovens e adultos após a municipalização dessa etapa e modalidade de ensino em 1996.

O estudo reconstitui a história do Programa Alfabetiza São Paulo, desenvolvido pela Secretaria de Educação de São Paulo e cinco organizações não governamentais (ONGs), identificando e analisando os significados atribuídos pelos envolvidos à relação de parceria que estabeleceram, bem como os sentidos que se tornaram hegemônicos, determinando a permanência do Programa na agenda de governo.

Dentre as hipóteses de pesquisa, foram consideradas as alternativas de que o governo estadual tenha sido permeável às demandas de organizações comunitárias, e de que, em um contexto de escassa visibilidade pública, traços de clientelismo político tenham afetado o processo decisório relativo ao Programa.

A investigação se desenvolveu mediante abordagem qualitativa, utilizando a metodologia de estudo de conteúdo de políticas públicas associada à perspectiva analítica *ex post*, assemelhada às avaliações de processo. A coleta de dados compreendeu a pesquisa bibliográfica, o levantamento documental e a realização de entrevistas.

Da perquirição realizada, concluímos que a gênese e o desenvolvimento da parceria que estrutura o Programa se deveu às relações privilegiadas que os patronos das ONGs conveniadas mantiveram com membros do governo paulista e que permaneceu na agenda do governo por meio da pressão por elas exercida.

Tendo-se em vista que o Programa não atende aos critérios da publicidade e da transparência, a parceria resguarda traços de uma relação política clientelista de função latente, que emerge como alternativa à não consolidação de espaços públicos de participação e consecução de direitos frente à demanda por alfabetização de jovens adultos.

Palavras-chave: políticas públicas, alfabetização de jovens e adultos, parceria.

ABSTRACT

PASTORE. Juliana Dias Pastore. *Alfabetiza São Paulo Program: analysis of the state literacy policy for youth and adults (1997/2013)*. 2014. 171p. Dissertação [Mestrado] – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

This research is about the political decision process that led the São Paulo state government to adopt and maintain a policy of partnerships with the civil society organizations to literacy and initial education (Elementary Education I) for young people and adults after the municipalization of this stage and modality of education. The study reconstructs the history of the *Alfabetiza São Paulo* Program, developed by the São Paulo Education Secretary (SP - SE) and five non-governmental organizations (NGOs). It identifies and analyzes the meanings attributed by the involved parties to the partnership established, and elucidates which of these meanings became hegemonic and determined the permanence of the Program on the government's agenda.

Among the research hypotheses, were considered the alternatives that the state government has been permeable to the community organizations demands, and that, in a context of scarce public visibility, the political clientelism has affected the decision-making process concerning the program.

The research was developed through a qualitative approach, by using the methodology of the study of public policy content associated with the analytical *ex post* perspective, similar to the process evaluations. The data collection included the bibliographic research, the documentary survey and the interviews.

The investigation performed concludes that the origin and the development of the partnerships in *Alfabetiza São Paulo* Program was due to relations between party members of the state government and leaders of the NGOs, so the Program just remained in the government's agenda due to the pressure from NGOs partnerships.

Having in mind that the program does not meet the criteria of publicity and transparency, the partnership preserves features of a clientelistic political relationship of latent function, which emerges as an alternative to non-consolidation of public spaces for participation and achievement of rights regarding the demand for literacy of young adults.

Keywords: public policy, literacy of youth and adults, partnership.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Regiões Atendidas pelo IBEAC entre os anos de 1997 e 1999 em convênio com a SEE/SP	p. 40
Quadro 02 - Localização dos núcleos por ONG no período de 2003 a 2006	p. 55
Quadro 03 – Projeção do Parâmetro Custo/Núcleo definido pela SEE/SP para as ONGs (2009-2015)	p. 62

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 1ª Fase: 1997-2002	p. 47
Tabela 02 - Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 2ª Fase: 2003-2011	p. 62
Tabela 03 – Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 3ª Fase	p. 73
Tabela 04 – Evolução do Financiamento, Comparativo FUNDEF e FUNDEB e Média de Alunos por Núcleo (ONGs) – Período: 1997-2013	p. 114
Tabela 05 – Resultados Gerais ONGs – Núcleos e Alunos – Período: 2006-2013	p. 123
Tabela 06 – Resultados por ONG/ano: Núcleos Instalados – Período: 2006-2013	p. 126
Tabela 07 – Resultados por ONG/ano: Alunos Inscritos – Período: 2006-2013	p. 128
Tabela 08 – Percentual de Recadastrados e Encaminhados para a Continuidade	p. 130
Tabela 09 – Percentual de Alfabetizados e Evadidos: ONGs – Ano: 2011	p. 131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (1ª Fase)	p. 47
Gráfico 02 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (1ª Fase)	p. 48
Gráfico 03 – Distribuição dos Repasses por ONG – 1ª Fase	p. 48
Gráfico 04 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (2ª Fase)	p. 63
Gráfico 05 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (2ª Fase)	p. 63
Gráfico 06 – Distribuição dos Repasses por ONG – 2ª Fase	p. 64
Gráfico 07 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (3ª Fase)	p. 73
Gráfico 08 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (3ª Fase)	p. 74
Gráfico 09 – Distribuição dos Repasses por ONG – 3ª Fase	p. 74
Gráfico 10 – Evolução Geral das Metas de Atendimento – Período: 1997-2006	p. 115
Gráfico 11 – Evolução Geral do Atendimento – Período: 2006-2013	p. 116
Gráfico 12 – Curva Geral de Financiamento – Período: 1997-2013	p. 116
Gráfico 13 – Trajetória dos Percentuais Orçamentários Aplicados Anualmente – Período: 1997-2013	p. 117
Gráfico 14 – Comparativo: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEF – Período: 1997-2006.....	p. 119
Gráfico 15 – Percentuais de diferença: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEF – Período: 1997-2006	p. 119
Gráfico 16 – Comparativo: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEB – Período: 2007-2013	p. 120
Gráfico 17 – Percentuais de diferença: Média Anual de Gasto/Aluno do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEB – Período: 2007-2013	p. 121
Gráfico 18 – Porcentagem Cumprida das Metas: Nº de Núcleos Instalados – Período 2006-2013	p. 124
Gráfico 19 – Porcentagem Cumprida das Metas: Nº de Alunos Inscritos – Período 2006-2013	p. 125
Gráfico 20 – Porcentagem de Participação das ONGs na Distribuição Anual do Nº de Núcleos Instalados – Período 2006-2013	p. 126
Gráfico 21 – Porcentagem de Participação das ONGs na Distribuição Anual do Nº de Alunos Inscritos – Período 2006-2013	p. 128

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Capital (Ano Base: 2010)	p. 57
Mapa 02 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Grande São Paulo (Ano Base: 2010)	p. 58
Mapa 03 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs do Interior do Estado (Ano Base: 2010)	p. 59
Mapa 04 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Capital (Ano Base: 2013)	p. 68
Mapa 05 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Grande São Paulo (Ano Base: 2013)	p. 69
Mapa 06 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs do Interior do Estado (Ano Base: 2013)	p. 70

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p. 13
Objetivos, referencial teórico e metodologia da pesquisa	p. 18
 CAPÍTULO I – Antecedentes, contexto e origem do Programa	p. 22
1.1 A primeira parceria da SEE/SP com o IBEAC	p. 29
 CAPÍTULO II – A inserção do Programa Alfabetiza São Paulo na agenda do governo paulista	p. 36
2.1 Desenho geral da parceria com as ONGs	p. 36
2.2 Primeira fase (1997-2002): formalização dos primeiros convênios com as ONGs executoras e a ausência da CENP	p. 38
2.2.1 O protagonismo do IBEAC e a inserção da Kolping, do CCECAS e do ITD	p. 39
2.2.2 Características gerais da fase	p. 45
2.3 Segunda fase (2003-2011): o início do diálogo e do controle no âmbito pedagógico	p. 49
2.4 Terceira Fase (2011-2013): acirramento da regulação e do controle	p. 65
 CAPÍTULO III – Perfil das organizações sociais executoras e suas propostas pedagógicas	p. 78
3.1 Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário Queiroz Filho (IBEAC)	p. 78
3.2 Comunidade Kolping São Francisco de Guaianases (Kolping Guaianases)	p. 81
3.3 Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo (CCECAS da Grande São Paulo)	p. 83
3.4 Instituto Tecnológico Diocesano Santo Amaro (ITD)	p. 86
3.5 Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol)	p. 88
3.6 IBEAC, KOLPING, CCECAS, ITD e AlfaSol: agentes privados que almejam fins públicos	p. 92

CAPÍTULO IV – Analisando o Programa como uma política pública	p. 99
4.1 Formulação e implementação	p. 100
4.2 Lacunas e contradições no processo de implementação	p. 104
4.2.1 O cadastro dos alunos no GDAE	p. 105
4.2.2 Identidades, processos formativos e valorização profissional	p. 106
4.2.3 Condições para instalação e funcionamento dos núcleos <i>versus</i> processos de monitoramento	p. 109
4.3 Atendimento, financiamento e relação custo/benefício	p. 112
4.4 Indicadores de desempenho e efetividade	p. 122
 CAPÍTULO V – Os sentidos da parceria	 p. 133
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 p. 148
Recomendações	p. 155
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 p. 157
 ANEXOS	 p. 168
Anexo A – Resolução N° 169 de 20/11/1996	p. 169
Anexo B – Materiais pedagógicos produzidos pelo IBEAC e suas assessorias, ao longo da parceria com a SEE/SP	p. 170
Anexo C - Materiais pedagógicos produzidos pelo CCECAS e suas assessorias, ao longo da parceria com a SEE/SP	p. 171

INTRODUÇÃO

Durante os anos 70 e 80 do século XX, a desaceleração e o declínio das taxas de crescimento econômico, em escala mundial, desencadearam mudanças no padrão de acumulação capitalista vigente no pós-guerras, impulsionando a globalização da economia com primazia da lógica rentista do mercado financeiro, o que impactou severamente o perfil das políticas sociais.

Nos países de capitalismo avançado, ao mesmo tempo em que a revolução tecnológica e comunicacional provocou a deslocação do processo produtivo, espalhando-o transnacionalmente, políticas neoliberais impactaram negativamente o Estado de Bem-Estar Social erigido no período anterior. De um modelo de Estado que oferecia serviços sociais amplos, regulando e fomentando o desenvolvimento econômico acelerado, passa-se a outro, pautado nas premissas de corte de gastos na área social e desregulamentação da economia.

No que concerne ao ocorrido nos países da periferia do sistema capitalista, nos quais o quadro de depressão econômica se nutria do endividamento interno e externo, as políticas neoliberais de ajuste fiscal e macroeconômico assolaram um Estado que jamais logrou proporcionar a todos o bem-estar social. Especificamente no caso brasileiro, entre as décadas de 1930 e 1960, o que se viu foi o surgimento de uma política social setorizada, fragmentada e emergencial que, desconexa desde a origem, adentraria a década final do século XX em meio a um cenário político e econômico urdido por um modelo neoliberal tardiamente implementado (VIEIRA, 2001b, p. 20-21).

Desse movimento globalizado de retração do papel do Estado e internacionalização das relações econômicas, sociais e culturais, o mercado desigual de trocas entre países capitalistas centrais e periféricos adquire nova configuração, impelindo esses últimos de se ajustarem às premissas ditadas pelos primeiros e impostas por organismos financeiros internacionais, tais como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD/Banco Mundial) e o Fundo Monetário Internacional.

Sequioso por superar o atraso, estabilizar-se economicamente e figurar no rol de países considerados globalizados, o Brasil dos anos 80 e 90 vivencia dois processos contíguos: o reestabelecimento da democracia formal, a partir da retomada das eleições livres e da reorganização dos partidos, e o avanço do projeto neoliberal.

Favorecidos e revitalizados pelas reivindicações em prol da instauração de eleições diretas no país (Diretas Já) e pelas mobilizações em torno da Constituinte, os movimentos sociais e demais setores da sociedade civil organizada se dedicaram à construção de um projeto político pautado no ideal democrático. Nele, o princípio da participação cidadã redefiniria a relação Sociedade/Estado, orientando-a para a ampliação e consolidação de uma esfera pública balizada na garantia dos direitos sociais e políticos que foram assentados juridicamente na Lei Maior do país, promulgada em 1988 (DAGNINO, 2004, *passim*).

Concomitantemente, um projeto político diverso, oriundo de setores ligados à elite conservadora nacional, foi sendo gestado. Também este conclamava por uma sociedade civil engajada e atuante, todavia, com uma métrica diametralmente oposta. A participação ativa da sociedade civil organizada facilitaria o processo de encolhimento das funções do Estado que, uma vez assentado em premissas neoliberais, buscava desobrigar-se de seu papel na garantia dos direitos de cidadania. Pretendia, portanto, viabilizar a transferência da responsabilidade estatal pela promoção das políticas sociais, mediante parcerias, privatizações e terceirizações. E, nessa perspectiva, a relação Sociedade/Estado passa a ser influenciada, também, pelas organizações do que se convencionou chamar de Terceiro Setor¹ (DAGNINO, 2004, *passim*).

A partir dos anos 90, a redução do gasto público e do papel do Estado na economia brasileira foi viabilizada pelos mecanismos da privatização de bens e serviços públicos, da descentralização e focalização da política social e da incorporação de parâmetros de gestão administrativa próprios do setor privado lucrativo no gerenciamento da agenda pública. Nessa perspectiva, a ação social do Estado restringe-se a determinados programas e segmentos populacionais, pois gastos nessa área somente se justificam para os muitos pobres e para a provisão serviços que julga-se não poderem ser oferecidos pelo mercado. Aos excluídos, são direcionadas políticas focalizadas, de curto prazo, com caráter emergencial e paternalista. Destarte, para a execução de parte das políticas sociais, o Estado delega suas responsabilidades à sociedade civil. É exatamente neste ponto do processo que a disputa

¹ O termo é de origem norte-americana, país em que associativismo e voluntariado compõem uma cultura política apoiada no individualismo liberal (a sociedade precedendo o Estado). No Brasil, transposto sem a devida mediação, o termo tem sido empregado e legitimado no campo da filantropia empresarial. De utilidade ideológica, projeta a existência de um universo (homogêneo) de organizações sem fins lucrativos disposto a substituir o Estado no enfrentamento das questões sociais, ao estilo neoliberal. Desse modo, concorre para a naturalização de um tipo de interação entre a sociedade e o Estado pautada na colaboração e positividade, esvaziando dessa relação qualquer tradição de conflito, resistência ou contradição – características fundantes das organizações não governamentais (ONGs) brasileiras surgidas na década de 70 e 80 (LANDIM, 2002).

entre os projetos democrático e neoliberal acima assinalados ganha feições de uma confluência perversa, na qual:

“(...) setores da sociedade civil chamados a participar em nome da “construção da cidadania” com frequência subordinam sua visão universalista de direitos e se rendem à possibilidade concreta e imediata de atender um punhado de desvalidos. (...) A distribuição de serviços e benefícios sociais passa cada vez mais a ocupar o lugar dos direitos e da cidadania, obstruindo não só a demanda por direitos – não há instâncias para isso, já que essa distribuição depende apenas da boa vontade e da competência dos setores envolvidos –, mas, mais grave, obstando a própria formulação dos direitos e da cidadania e a enunciação da questão pública”. (DAGNINO, 2004, P. 158-159)

No âmbito da política educacional (incluída no rol das políticas qualificadas como sociais) foram implementadas, pela União, as seguintes estratégias: descentralização, focalização do investimento público e publicização².

Justificada sob o argumento de atribuir autonomia às instituições públicas escolares, a descentralização financeira, administrativa e pedagógica do sistema educacional brasileiro foi consolidada por meio do regime de colaboração regulamentado nos artigos oitavo a vigésimo do Título IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN Nº 9.394/96), em um modelo organizativo no qual a União resguardou para si o papel de coordenação da política nacional de educação mediante a articulação dos diferentes níveis e sistemas de ensino, a prerrogativa de avaliação dos sistemas e o exercício das funções normativa, redistributiva e supletiva.

A focalização do investimento público, que representou a priorização da educação de crianças e adolescentes na faixa de sete a quatorze anos, foi instituída por meio do Fundo de Valorização do Ensino Fundamental (FUNDEF) – criado em 1996 pela Emenda Constitucional nº 14 – de natureza contábil e abrangência estadual³. A estratégia impulsionou um processo crescente de municipalização das responsabilidades pela oferta dos primeiros anos do Ensino Fundamental, em grande parte das vezes, sem o aporte financeiro adequado (HADDAD e DI PIERRO, 2000; HADDAD, 2007).

² A publicização é um tipo de privatização indireta dos serviços sociais, característica das políticas de gestão neoliberal, em que o poder público delega suas responsabilidades na execução das políticas sociais a associações de filantropia e organizações pertencentes ao setor privado não lucrativo, resguardando para si apenas as funções de supervisão, regulação e controle. Caracteriza o que Di Pierro (2000) e Draibe (1993) denominam *privatização por mecanismos implícitos ou por transferência*.

³ No ano de 2006, o FUNDEF foi extinto e substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), de semelhante teor e também criado via Emenda Constitucional (EC nº 53/2006), porém, contemplando todos os níveis e modalidades da Educação Básica conforme o próprio nome sugere.

A publicização acabou por se constituir como uma alternativa para alguns âmbitos e níveis do sistema de Educação Básica ante a omissão do Estado, tais como a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) – sobretudo nas etapas de alfabetização e pós-alfabetização – que, sem mecanismos estáveis de financiamento (porque não contempladas pelo FUNDEF), constituíram um campo propício à realização de parcerias e convênios entre organismos governamentais, privados, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos (DI PIERRO, 2001).

No caso do Estado de São Paulo, a descentralização teve início na primeira metade da década de 1980, quando o governo paulista firmou convênios de municipalização da Pré-Escola e da merenda escolar. No ano de 1996, o governador Mário Covas (do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) deflagrou o processo de municipalização do Ensino Fundamental. A medida resultou na transferência da responsabilidade pela oferta das quatro primeiras séries do ensino fundamental regular, das classes de Suplência I (Ensino Fundamental – Primeiro Segmento) na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) e da gestão das escolas públicas rurais às municipalidades. A extinção das classes de Suplência I da EJA estadual foi, então, determinada pela Resolução N°169 de 20/11/1996, artigo 3°, parágrafo único (Anexo A).

Nesse momento histórico, a decisão do governo paulista corresponde ao não oferecimento de classes de alfabetização e escolarização inicial de jovens e adultos e a delegação de tal encargo aos municípios. Em decorrência disso, surgem as primeiras parcerias que deram origem ao Programa Alfabetiza São Paulo. Destinado ao atendimento de pessoas maiores de 15 anos que não tiveram acesso à escolarização formal na infância e juventude, o Programa visa à redução dos índices de analfabetismo no Estado. Por meio do estabelecimento de convênios entre a SEE/SP e parceiros de perfis distintos (ONGs, clubes e empresas, universidades e articulação com outros programas da própria SEE/SP), o Programa oferece alfabetização inicial e escolaridade equivalente ao Primeiro Segmento do Ensino Fundamental.

Ao longo de dezessete anos de existência do Programa (1997/2013), conforme dados coletados na Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COFI) da SEE/SP, as cinco ONGs conveniadas atenderam, no total, 498.330 pessoas em 21.950 salas de alfabetização (núcleos) instaladas mediante a aplicação de R\$ 85.437.989,19. Esse recurso, repassado pela Secretaria às ONGs executoras, provém da Quota Parte Estadual do Salário Educação

(QESE)⁴. A instalação dos núcleos de alfabetização é realizada pelas ONGs em comunidades de baixa renda localizadas na capital e outros municípios do Estado, abrangendo, sobretudo, a Região Metropolitana da Grande São Paulo. Metade desses núcleos foi instalada na Zona Leste da capital paulista.

O Alfabetiza São Paulo não difere substancialmente de outras tantas iniciativas congêneres, exceto por sua escassa visibilidade. Mantendo parcerias com as mesmas cinco ONGs, a SEE/SP não prevê, desde 1997, mecanismos que legitimem a participação das mesmas em detrimento de diversas outras existentes. Não há edital ou seleção pública dos parceiros que intervêm na política.

Sua existência veio a público, efetivamente, em 2006, no contexto das ações do Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos de São Paulo⁵. No ano anterior, o colegiado intensificara suas discussões acerca da necessidade da elaboração, pelos governos municipais e estaduais, de um censo específico para a EJA⁶ que possibilitasse o mapeamento da demanda real e fundamentasse a formulação de políticas públicas adequadas à modalidade. No campo da ação concreta, o Fórum acionou o Ministério Público para a abertura de uma Ação Civil Pública⁷ contra o Estado e o Município de São Paulo, exigindo a realização de tal censo. Constitutiva do Inquérito Civil Nº 02/2006, a referida iniciativa foi movida pela Sociedade Civil por intermédio de um conjunto de ONGs participantes daquele Fórum e capitaneadas pela entidade sem fins lucrativos Ação Educativa. Em meio à documentação jurídica que compõe o Inquérito, o governo paulista informou a existência, como componente da política estadual de EJA, do Programa de Alfabetização e Inclusão de Jovens e Adultos (PAI) que, no ano de 2008, foi renomeado para Programa Alfabetiza São Paulo.

Não obstante, o Programa sobrevive com visibilidade praticamente nula, situação incompatível com o Estado Democrático de Direito, no qual a administração pública direta e indireta pertencente às três esferas governamentais (nacional, estadual e municipal) deve

⁴ Sobre o QUESE, consultar: < <http://qese.edunet.sp.gov.br/outras.html> >.

⁵ Articulação de pessoas e instituições cuja finalidade consiste em discutir, reivindicar e apoiar as políticas públicas para essa modalidade (SOARES & SILVA, 2008). Desde a sua criação, o Fórum tem acompanhado a formulação e implementação das políticas públicas de EJA (nos âmbitos local, regional e nacional), a fim de exercer o controle social em relação às ações governamentais e pressionar pela garantia dos direitos educativos legalmente expressos.

⁶ Conforme previsto no artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96 (LDBN Nº 9.394/96).

⁷ Processo Civil Nº 155/053.08.102151-6 de 2006, Ministério Público do Estado de São Paulo, Inquérito Civil 02/2006.

obedecer, dentre outros, aos princípios da publicidade e da impessoalidade, conforme reza o artigo 37 da CF 88.

Situações dessa natureza reafirmam e justificam a necessidade de darmos continuidade à problematização de questões concernentes à relação de parceria entre governos e organizações sociais na oferta de EJA, por meio de pesquisas que as analisem mais de perto. Afinal, conforme questiona Peroni (2008, p. 114), “se a sociedade civil é executora de políticas, como fica o papel que seria de controle social, de transparência, de participação por meio dos conselhos, de ajudar a definir políticas públicas, de ter controle sobre o gasto público (...)?”.

Inspiranda na provocação dessa autora e na trajetória de atuação e militância próprias (tanto em programas similares de alfabetização de adultos, bem como no Fórum mencionado anteriormente), decidi abordar o Programa Alfabetiza São Paulo como objeto de pesquisa. Embora houvesse interesse em analisar o Programa em sua totalidade, contemplando seus cinco eixos de implantação, recortei a investigação no âmbito da vertente *Parceria com organizações não governamentais* por três razões. Primeiro: foi por meio dela que o programa surgiu e permanece em funcionamento. Segundo: é a única vertente do Programa que não sofreu interrupção dos trabalhos em nenhuma das fases de sua execução (perfazendo dezesseis anos de existência). Terceiro: as demais vertentes, desenvolvidas temporariamente, carecem de registros que permitam a triangulação de informações.

Objetivos, referencial teórico e metodologia da pesquisa

O propósito de realização deste trabalho foi elucidar o processo político-decisório que levou o governo paulista a adotar e manter a estratégia de parcerias com ONGs para a oferta do Ensino Fundamental EJA - Primeiro Segmento, após a municipalização dessa etapa e modalidade no Estado.

Buscou-se historiar o objeto pesquisado, identificando e analisando os significados atribuídos à relação de parceria pelos envolvidos durante todo o ciclo de desenvolvimento da política, de maneira a elucidar quais deles tornaram-se hegemônicos, determinando a

permanência do Alfabetiza São Paulo na agenda governamental. Intentou-se, também, tornar públicos os documentos e registros do Programa.

Partiu-se da seguinte pergunta: que natureza e correlação de forças políticas possibilitaram a existência e a continuidade do Programa Alfabetiza São Paulo ao longo do tempo? Dentre as hipóteses de pesquisa, foram consideradas as alternativas de que o governo estadual tenha sido permeável às demandas de organizações comunitárias e de que, em um contexto de escassa visibilidade pública, o clientelismo político tenha afetado o processo decisório relativo ao Programa.

Procurando validar ou refutar essas hipóteses, procedemos à captação dos sentidos atribuídos às parcerias estabelecidas no Programa, tanto pelas cinco ONGs executoras, quanto pelos gestores da SEE/SP, utilizando a abordagem qualitativa de pesquisa.

Gelinski & Seibel (2008), em trabalho que resgata o estado da arte de questões metodológicas relevantes na formulação de políticas públicas, concluem que não há uma forma unívoca, uma metodologia universal, para analisá-las. A variedade de opções metodológicas e de questões em aberto permite que se pensem novas formas de fazê-lo.

Neste trabalho, tendo o Programa Alfabetiza São Paulo em pauta, ensaiou-se uma possibilidade. Inspirando-se em mais de uma matriz teórica, buscou-se articulá-las, assumindo como perspectiva norteadora da análise a metodologia Estudo do Conteúdo das Políticas que; conforme aborda Dagnino (2002, 28p.), consiste em descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento da política, determinando seu surgimento, sua forma de implementação e seus resultados. Quanto à dimensão temporal, utilizou-se a perspectiva analítica *ex post*, dado que o programa teve início há dezessete anos e ainda permanece em curso. Quanto à natureza da apreciação, empregou-se a avaliação de processo, cujo enfoque recai sobre “(...) o desenho, as características organizacionais e o desenvolvimento dos programas” (DRAIBE, p. 19-20).

Para a coleta de dados, utilizamos a pesquisa bibliográfica, o levantamento documental e a realização de entrevistas. A pesquisa empírica foi realizada no decurso de dois anos, compreendendo o intervalo de junho de 2011 a dezembro de 2013.

Foram realizadas onze entrevistas com atores-chave do Programa, a partir de roteiro previamente submetido a eles, e de agendamento devidamente acordado entre as partes. Dez delas estão registradas em arquivo de áudio e apenas uma foi respondida via e-mail. Todas elas foram transcritas em arquivos de texto.

O roteiro de entrevista inicialmente proposto, mesmo mantendo como eixo central a problematização do processo de construção das parcerias constitutivas do Programa, foi revisto mais de uma vez, com vistas a contemplar as especificidades dos “lugares” ocupados por cada um dos entrevistados.

Do conteúdo delas compilado, procurou-se extrair informações que possibilitassem interpretar os discursos dos sujeitos participantes em relação aos aspectos de investigação aqui apresentados, de modo a estabelecer comparações e identificar dissensos e similaridades. E, para a inclusão dos excertos ilustrativos escolhidos ao longo do texto, procedeu-se a devida correção gramatical e adequação sintática, sem, no entanto, comprometer o conteúdo e o sentido originais.

De um modo geral, a interlocução com os entrevistados foi pautada pela receptividade. Traduziu-se em um instigante processo de descoberta que envolveu, do nosso ponto de vista, pessoas e lugares até então desconhecidos. Nessa parte do trabalho de campo, não houve maiores resistências ou dificuldades.

No tocante ao levantamento documental, o cenário se modificou substancialmente. Os participantes revelaram-se receosos e resistentes para nos ceder a documentação solicitada e inicialmente prevista. Infelizmente, não tivemos acesso a todo o material e aos dados de todas as entidades, sendo que a maior parte da documentação reunida foi conseguida por meio da SEE/SP. Obviamente que, em decorrência disso, este estudo apresenta algumas lacunas.

Nas ocasiões de visita à sede das ONGs, obtivemos pouquíssimo material.

Já a Secretaria, até o ano de 2013, não possuía um acervo organizado do Programa, de modo a registrar dados sistematizados sobre seu desenho geral e efetivo impacto ao longo do processo de implantação. A documentação existente permaneceu dispersa entre os setores envolvidos, revelando o alto nível de fragmentação na construção da política.

Foram realizados contatos telefônicos e por e-mail com os setores responsáveis pela gestão do Programa na SEE/SP, com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) e com o Conselho Estadual de Educação (CEE/SP) e visitas presenciais, sempre que possível.

Frente à enorme resistência e às constantes escusas recebidas, foram protocolados três ofícios de solicitação de informações junto à Secretaria. Os dois primeiros, endereçados aos gestores da iniciativa no departamento pedagógico: em 15/02/2011, mediante a entrega de formulário físico em papel, e em 16/07/2012, encaminhado via suporte eletrônico. Quanto

ao primeiro, não obtivemos retorno. Já em relação ao segundo, recebemos contato telefônico de SEE/SP no dia 31/08/2012 assegurando um prazo de quinze dias para a disponibilização do material solicitado, o que não se efetivou por completo. E o terceiro, visando complementar a coleta de dados conforme recomendações da Banca Examinadora de Qualificação, foi diretamente encaminhado ao Secretário da Pasta, Herman Voorwald, em 11/04/2013. Deste último, obtiveram-se retornos parciais em duas datas: 04/07/2013 e em 12/12/13, não obstante o fato de os próprios representantes da SEE/SP que nos atenderam aludirem à lei de transparência da informação como justificativa para fazê-lo.

Da análise do conteúdo das entrevistas, bem como dos documentos que compõem o universo de materiais coletados, o presente estudo foi estruturado em seis capítulos.

O primeiro apresenta o panorama histórico e político em que surgiu a parceria entre a SEE/SP e o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), que deu origem ao Programa. O segundo descreve o processo de inserção do Programa Alfabetiza São Paulo na agenda do governo paulista, com a apresentação de dados relativos às metas e recursos investidos em cada fase de implementação. O terceiro analisa o perfil das entidades participantes e suas respectivas propostas pedagógicas, de modo a situá-las no debate sobre a conformação do espaço público não estatal. O quarto analisa a estrutura e os dados gerais do Programa, concebendo-o como um componente da política educacional paulista. No quinto, os sentidos atribuídos à parceria pelos envolvidos é discutido e analisado. Finalmente, no sexto e último capítulo, à luz das hipóteses inicialmente apresentadas, são tecidas as considerações finais.

CAPÍTULO I - Antecedentes, contexto e origem do Programa

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDBN nº 9.394/96, o Ensino Fundamental emergiu como direito social público, obrigatório e subjetivo, independentemente de idade. Emendas constitucionais posteriores ampliaram esse direito para toda a Educação Básica. De acordo com esses mecanismos legais, o Estado Brasileiro deve assegurar a oferta dessa etapa de ensino, de forma gratuita, também àqueles que não puderam acessá-la ou concluí-la na idade considerada "própria". Decorre disso que, como modalidade da Educação Básica, a EJA deve ser ofertada pelas esferas municipais e estaduais de governo, em regime de colaboração, sob a coordenação e com o concurso da União⁸.

Paradoxalmente, na mesma década, os sistemas públicos de ensino do Brasil (e da América Latina) passaram por reformas alinhadas às políticas de redefinição do papel do Estado e de ajuste macroeconômico. Buscava-se a máxima redução das despesas no setor social público como estratégia para a manutenção da estabilidade monetária, do equilíbrio fiscal e do controle da inflação. Nesse contexto, premissas de gestão governamentais já aplicadas em outras áreas da política social pública passam a orientar, também, o setor educacional: descentralização da gestão e do financiamento; focalização dos programas e populações beneficiárias; privatização seletiva dos serviços; desregulamentação e flexibilização de direitos legais; e ingresso do setor privado em âmbitos, até então, exclusivamente estatais (Di Pierro, 2001). Nas palavras de Rummert e Ventura (2007, p. 31):

"Nas duas últimas décadas (1990 e 2000), empreendeu-se, no Brasil, um processo de reformas da matriz neoliberal que resultou na desconstrução dos compromissos ético-políticos e sociais firmados pelo Estado na Constituição de 1988. Tal

⁸ Compromisso este, reafirmado pelas responsabilidades assumidas por parte do executivo brasileiro, no âmbito de acordos internacionais como a Declaração de Hamburgo de 1997, a Agenda para o Futuro e o Marco de Ação de Belém em 2009. A Declaração de Hamburgo de 1997 sistematiza os compromissos firmados pelos países signatários da V Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos (V CONFINTEA), da qual o Brasil participou. Juntamente com ela, foi estabelecida a Agenda para o Futuro, prevendo estratégias de implantação e de acompanhamento dos compromissos assumidos. Esses documentos caracterizam a Educação de jovens e adultos como processo de aprendizagem ao longo da vida, direito de todos, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentado e equitativo da humanidade. Premissas estas que foram incorporadas às normas e diretrizes da Educação Básica por meio do parecer 11/2000 do Conselho Nacional de Educação (CNE). No ano de 2009, foi realizada, no Brasil, na cidade de Belém do Pará, a VI CONFINTEA, que resultou no documento *Marco de Acción de Belém: Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable*, no qual os países signatários reafirmaram a concepção de educação ao longo da vida, propondo-se a avançar na sua efetivação.

processo correspondeu às demandas para a inserção do país, de forma associada e subalterna, no atual quadro hegemônico mundial. É, assim, nos marcos da nova ordem econômica internacional e de adaptação do Estado brasileiro à concepção de estado mínimo, que é empreendida a reforma educacional brasileira na década de 1990. Combinando centralização das decisões com descentralização das ações e das responsabilidades de execução, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) e demais instrumentos legais imprimiram às políticas públicas, no âmbito da educação, o tom acentuadamente pulverizado e compensatório. Tal lógica, que orienta as políticas educacionais, redefiniu também o financiamento público e o conteúdo da ação governamental, passando a priorizar estratégias de focalização em grupos de extrema pobreza."

Refletindo essa incongruência entre a assunção do compromisso de garantia do direito e a lógica de priorização focalizada do investimento público em educação, o analfabetismo, como questão (social, legal e política) a ser equacionada, persiste até os dias atuais como tarefa pendente na agenda do governo brasileiro. Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) de 2012, registraram-se 13,2 milhões de analfabetos na população com 15 anos ou mais. O índice de analfabetismo, estimado em 8,7% naquele ano, expressou um aumento de 0,1% em relação ao ano anterior. Fenômeno semelhante não ocorria desde 1997, ano a partir do qual a referida taxa apresentou queda constante, até 2011. No 11º Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos divulgado pela UNESCO em 29/01/2014, o Brasil é o oitavo país com maior número de analfabetos dentre os 164 que assinaram o Acordo de Dacar (Senegal) em 2000; comprometendo-se a melhorar a qualidade da educação até 2015.

No tocante à oferta da educação básica de jovens e adultos, dois movimentos importantes ocorreram no interstício de 1990 a 2000: a difusão de programas desenvolvidos via adoção de parcerias entre organizações sociais e governos e uma nítida tendência para a municipalização do atendimento à demanda (Di Pierro, 2001). Enquanto a municipalização constituiu-se como um novo caminho para a EJA, devido ao seu passado marcado pela perspectiva da centralização⁹, a difusão das parcerias representou uma repaginação neoliberal de uma prática recorrente na modalidade, conforme atestam os estudos históricos (COSTA, 2007; FREITAS e BICCAS, 2009; GARCIA, 2007; MORAES, 2001).

No final dos anos 80, com a extinção da Fundação Educar¹⁰, as entidades dos movimentos populares que promoviam ações dessa natureza tiveram seus projetos

⁹ Conforme esclarece Haddad (2007, p. 7-8), desde o final da II Guerra Mundial, a centralização das ações educativas destinadas ao público jovem e adulto vinha sendo operada por meio de Campanhas Nacionais de Alfabetização impulsionadas pela recém-criada Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

¹⁰ Findo o regime militar, em 1985, o Movimento Brasileiro de Alfabetização – Mobral (1970 - 1985) é extinto, sendo seus bens transferidos para a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar),

cancelados, o que gerou dificuldades significativas em relação à continuidade dos trabalhos. Desamparadas pela União, essas entidades redirecionam suas propostas para as esferas municipal e estadual, buscando apoio técnico e financeiro. Nesse cenário, eclode o Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA) em algumas capitais com governos de orientação progressista. O MOVA¹¹, nos anos 90, vai se traduzir como “uma modalidade política de parceria entre governos locais, movimentos sociais e organizações comunitárias (...)” (DI PIERRO, 2000, p. 68).

Mesmo com a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos pelo Ministério da Educação (MEC), referente ao período 1993/2003, a ausência de diretrizes voltadas à implantação de uma política nacional de EJA persistiu até meados de 1996 – já no segundo ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Eleito Presidente da República em 1994, pelo PSBD, FHC racionalizou o gasto público destinado à educação, redistribuindo-o em território nacional, a partir da criação do FUNDEF em 1996. Focalizando recursos nos estudantes com idade entre 07 (sete) e 14 (quatorze) anos, o Fundef vigorou até o ano de 2006. As verbas vinculadas ao Fundo deveriam ser aplicadas, exclusivamente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público dito regular. Isto significa que, ao longo dos dez anos de existência do fundo, as matrículas de EJA não foram contabilizadas e, em decorrência disso, a modalidade permaneceu excluída do mesmo e não recebeu recursos dele provenientes.

Nesse contexto de priorização e focalização dos recursos públicos no ensino fundamental de crianças e adolescentes, a União abordou as demandas de EJA por meio de políticas “marginais, de caráter emergencial e transitório, subsidiárias a programas de alívio à pobreza” (DI PIERRO, 2005, p.1123), os quais foram: Programa Alfabetização Solidária

criada pelo MEC em substituição ao primeiro. Subordinada à Secretaria de 1º e 2º Graus do Ministério, além de articular o ensino de 1ª grau de jovens e adultos à política nacional de EJA, tinha por responsabilidades: fomentar ações diretas e indiretas de atendimento nas séries iniciais do ensino de 1º grau, promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático, supervisionar e avaliar as atividades. A Fundação vigou até 1990, quando foi suprimida pelo Presidente Fernando Collor de Melo (Di Pierro, 2000, p. 55-56 e 85).

¹¹ No município de São Paulo, desenvolveu-se, entre 1989 e 1992, por ocasião da gestão de Paulo Freire à frente da SME, o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da cidade de São Paulo (MOVA-SP), um programa realizado por meio de convênios firmados entre movimentos populares e a administração progressista da prefeita Luiza Erundina, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O projeto político subjacente à iniciativa, de cariz democrático, advogava a relação de parceria entre Estado e Sociedade Civil como um locus de ampliação do direito de participação e, consequentemente, do exercício da cidadania. Concebia a parceria como uma ação compartilhada, que valoriza o pluralismo de interesses, reconhece a legitimidade da negociação constante e orienta-se para o fortalecimento do bem e do espaço públicos. Ainda que sua existência tenha sido oficializada pelo Decreto Nº 28.302 de 21/11/1989, o programa foi interrompido por oito anos, entre 1993 e 1999, durante a gestão Maluf/Pitta (1993/2001), sendo restituído apenas no ano 2000 (Pontual 1996, p. 59). Para uma discussão detalhada sobre a experiência, consultar Abbonizio (2007) e Pontual (1996).

(PAS) e Programa Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor¹²), em 1996, e Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera¹³) em 1998 (DI PIERRO, 2001; BEISIEGEL, 2003).

A implementação do PAS, em 1996, foi realizada pelo Programa Comunidade Solidária como uma "campanha de alfabetização inicial, destinada prioritariamente ao público juvenil, implementada em regime de parceria" (DI PIERRO, 2001). Inicialmente implementado em municípios do Norte e Nordeste brasileiro com altos índices de analfabetismo, em 1999 foi ampliado para regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. O MEC arcava com 50% das despesas, e os parceiros com o restante. Envolvendo setores do empresariado, um grande número de ONGs, universidades e outras instituições de ensino superior, o PAS possibilitava a alfabetização em módulos de seis meses, pressionando estados e municípios a expandirem a oferta do Ensino Supletivo em suas respectivas redes (BEISIEGEL, 2003, p.26). Idealizado e presidido pela primeira-dama Ruth Cardoso durante a gestão FHC, o Programa Comunidade Solidária foi instituído via Decreto Presidencial nº. 1.366/95. Desenvolvia ações de combate à pobreza e mantinha-se vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República até o ano de 2002. Em 2003, ambos os programas foram extintos pelo governo Lula (2003/2010). O PAS foi substituído pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e o Programa Comunidade Solidária deu lugar ao Programa Fome Zero.

Na opinião de Barreyro (2010), o Programa Comunidade Solidária promoveu a terceirização indireta das políticas sociais na gestão FHC, inspirado pelos preceitos da reforma do Estado encampada por Bresser Pereira¹⁴. Ao sancionar a Lei 9790/994 e criar as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) brasileiras, o governo

¹² O Planfor, criado em 1996 pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e viabilizado com recursos do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), destinava-se a promover a oferta de educação profissional, mediante a qualificação e requalificação dos trabalhadores economicamente ativos a cada ano. Durante o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), sucessor de FHC, foi remodelado sob a denominação de Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

¹³ O Pronera foi criado pelo Ministério Extraordinário de Política Fundiária, por meio da Portaria Nº. 10/98, e permanece ativo. Promove a alfabetização inicial e a elevação da escolaridade para jovens e adultos assentados utilizando metodologias compatíveis com a realidade das áreas rurais, oferecendo, também, ensino médio e técnico profissionalizante e ensino superior. Produto de uma articulação entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), no ano de 2001, foi incorporado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Em 2004, as diretrizes do programa foram revistas e alinhadas à política do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2011), com a aprovação do Manual de Operações via Portaria/Incra/Nº 282 de 16/4/2004.

¹⁴ Advogado, administrador de empresas, economista e cientista político, foi Ministro de Reforma do Estado em todo o primeiro mandato presidencial de FHC (1995–1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia nos seis meses iniciais do segundo mandato. Permaneceu nesse cargo até 19 de julho de 1999. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/Bresser_Pereira >. Acesso em: 20 jan. 2014.

federal oportunizou a expansão do ingresso de organismos não governamentais na esfera do governo, sobretudo em setores responsáveis pela gestão e execução das políticas sociais. Nessa direção, a autora afirma, ainda, que coube ao PAS a implementação de um modelo de terceirização nas políticas de alfabetização de jovens e adultos, uma vez que seu regime de funcionamento assumia os seguintes pilares: i) parcerias com as Instituições de Educação Superior (IES) e empresários; ii) adoção de critérios de menor custo; iii) opção pela flexibilização dos contratos de trabalho (voluntariado); e iv) promoção da filantropia, com resgate do discurso assistencialista da tutela.

Seguindo perspectiva semelhante, Di Pierro (2005, p. 1128) avalia que o PAS “remeteu para a esfera da filantropia parcela substancial da responsabilidade pública pelo enfrentamento do analfabetismo”.

Em 2000, o governo FHC homologa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (DCN-EJA) elaboradas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). No ano seguinte, visando o fomento à continuidade dos estudos nesta modalidade de ensino, o MEC cria o Programa Recomeço – Supletivo de Qualidade. Por meio dele, a União apoiava estados e municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mediante o repasse direto de verbas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atrelado à compra de material didático¹⁵ e de serviços de formação de educadores. E, em 2002, instituiu o Exame Nacional de Certificação de Competências para Jovens e Adultos (ENCCEJA) para validação dos saberes adquiridos dentro e fora do contexto escolar.

Durante o governo do presidente Lula, o Programa Recomeço foi renomeado para Programa Fazendo Escola e extinto em 2006, por ocasião da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), no qual a EJA também foi incluída. A partir de 2009, o ENCCEJA passou a ser realizado visando à certificação apenas do Ensino Fundamental. Em relação aos saberes correspondentes ao Ensino Médio na modalidade EJA, a certificação passou a ser viabilizada com os resultados do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

De um panorama geral, o papel da União nas políticas de EJA, durante a segunda metade do século XX, foi de coordenação e indução em face aos demais níveis de governo (DI PIERRO, 2005, p. 1125). No mesmo período, assistimos a emergência do movimento dos fóruns de EJA como “espaços públicos de expressão e legitimação de reivindicações,

¹⁵ Coleção Viver, Aprender (VÓVIO et al, 1998).

diálogo e negociação” (DI PIERRO, 2005, p. 1123) e a desativação – pelo governo federal – da Comissão Nacional de Educação de Jovens e adultos (CNEJA), logo após a realização da terceira e última reunião do colegiado. Transformando-a em “letra morta”, FHC fecha o “único canal de diálogo então existente com a sociedade civil organizada” (DI PIERRO, 2000; 2005, p. 1228), mesmo não revogando a Portaria 759/95, que criou e definiu suas funções. Posteriormente, já no governo do Presidente Lula, a CNEJA foi reativada (VIEIRA, 2011).

HADDAD (2007, p. 08) expõe o desenho da política de atendimento à EJA no país, a partir da vigência da LBDN nº 9.394/96, nos seguintes termos:

“(…) Além desta responsabilidade através de campanhas de alfabetização, a partir da LDB, o governo federal passou a desempenhar importante ação indutora em relação aos governos estaduais e municipais, tanto pela orientação pedagógica através de propostas curriculares, quanto por sua política de indução à descentralização. O resultado deste processo foi o governo federal manter uma forte responsabilidade por programas de alfabetização, os governos municipais atuarem nos quatro primeiros anos do ensino fundamental; e governos estaduais assumirem os quatro últimos anos do fundamental, além do ensino médio”.

Conforme análise de Vieira (2011, p. 104) a atuação dos governos do Estado de São Paulo convergiu para a direção apontada, optando pela estratégia de municipalização como forma de participar do regime de colaboração previsto na legislação nacional.

A partir de 1995, o governador Mário Covas (1995/2001), correligionário de partido de FHC (1996/2002), implementou reforma gerencial de semelhante teor àquela realizada no âmbito da União, tomando por princípio orientador a descentralização. Para tanto, procedeu à reestruturação da gestão estatal a partir das seguintes premissas: racionalidade administrativa, privatização e restrição de gastos na área social. Destarte, dois processos nucleares incidiram sobre as políticas educacionais: o processo de municipalização da rede de ensino estadual e a adoção do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). A primeira iniciativa foi significativamente influenciada pela criação do Fundef e favorecida pela reorganização da rede física, que separou em estabelecimentos distintos as séries iniciais e finais do Ensino Fundamental. Já a segunda permanece em funcionamento e, no ano de 2005, passou a compor o índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP¹⁶).

¹⁶ O IDESP é um indicador de qualidade das séries iniciais (1ª a 4ª séries) e finais (5ª a 8ª séries) do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, que articula dois critérios complementares: o desempenho dos alunos nos

Consoante com os artigos 208, 240 e 249 do Capítulo II, seção I da Constituição Estadual Paulista de 1989, até o ano de 1995, o Governo do Estado de São Paulo havia realizado a municipalização da educação infantil e dos serviços de merenda, transporte escolar e manutenção predial. Em 1996, as escolas paulistas que ofereciam o Ensino Fundamental I (1ª a 4ª séries) começaram a ser desmembradas daquelas que ofereciam o segundo segmento do Ensino Fundamental e o Ensino Médio, facilitando sua municipalização.

Em 1996, Covas e sua então Secretária de Educação, Tereza Roserley Neubauer da Silva (Rose Neubauer), promoveram a reorganização da rede escolar paulista a partir de dois mecanismos legais: o Decreto nº 40.673/1996 e a Resolução nº 169, de 20/11/1996. O Decreto instituiu o Programa de Parceria Educacional Estado-Município e a Resolução determinou os critérios para a reorganização das escolas públicas estaduais, subsidiando a extinção das classes de EJA nas etapas da alfabetização e do Ensino Fundamental I. Assim, as quatro primeiras séries do Ensino Fundamental, as classes de suplência I (Ensino Fundamental I – EJA) e as escolas rurais foram municipalizadas. Em decorrência disso, as responsabilidades administrativas e de gestão concernentes a essas etapas e modalidades da educação básica foram transferidas da esfera estadual para a esfera municipal.

A oferta da EJA nas etapas Ensino Fundamental Segundo Segmento e Ensino Médio continuou sendo realizada no interior de sua rede oficial de ensino paulista, via cursos presenciais e semipresenciais, telessalas e centros estaduais de EJA. Já a oferta de EJA correspondente às etapas de alfabetização e escolarização inicial (Primeiro Segmento) foi repassada aos municípios.

No mesmo ano, o IBEAC promoveu, em parceria com o MEC, um grande evento denominado *Seminário Internacional de Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos*, cuja magnitude e relevância projetaram nacionalmente a organização, legitimando-a como interlocutora dos governos no campo da EJA. Rose Neubauer, que estava presente na ocasião, recebeu diretamente da diretoria do IBEAC uma proposta de convênio visando a promoção de alfabetização e escolarização inicial ao público jovem e adulto. E, inobstante todos os esforços concernentes à municipalização, o governo paulista acolheu a solicitação da ONG.

1.1 A primeira parceria da SEE/SP com o IBEAC

Sob a ótica das relações de poder inerentes ao jogo democrático, a projeção do IBEAC na sociedade brasileira correspondia à amplitude das articulações políticas construídas por seu patrono fundador. Vigésimo sétimo governador do Estado de São Paulo pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), André Franco Montoro foi Ministro do Trabalho (1961/1962), três vezes Deputado Federal (1959/1961, 1962/1966, 1995/1999) e Senador (1971/1983). Em 1988, descontente com os rumos do PMDB, liderou juntamente com Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso a fundação do PSDB, tornando-se seu presidente. Perfazendo uma longa carreira política, Montoro criou o IBEAC em 1981, quando ocupava o cargo de Senador pelo Estado de São Paulo.

O trabalho do IBEAC no campo da educação, sobretudo na EJA, começou a se desenvolver em 1992 por meio de uma parceria com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE-SP¹⁷), durante o governo de Luiz Antonio Fleury Filho, quando o Secretário de Educação era o jornalista Fernando Moraes, ambos do PMDB. Subsidiada pela Fundação, a ONG realizava pesquisas e levantamentos de experiências educativas desenvolvidas por empresas, ONGs e sindicatos, promovendo seminários e debates na capital e no interior do Estado, bem como na região metropolitana. Ainda no mesmo ano, a diretoria do IBEAC inicia suas discussões visando à implantação de um Conselho Comunitário no município de Osasco.

Os Conselhos Comunitários de Educação, Cultura e Ação Social (CCECAS) são, em síntese, um instrumento institucionalizado de participação da sociedade civil criado pelo IBEAC com base no ideal de seu fundador. Montoro acreditava que a resolução dos problemas sociais, políticos e econômicos enfrentados pelas comunidades dependia, sobretudo, da participação da população nos níveis local, regional e nacional, de vez que o Estado, por si só, não teria condições de fazê-lo. Consoante a isso, propunha a organização dos diversos segmentos sociais locais em conselhos comunitários voltados para a promoção da cidadania.

¹⁷ Criada em 23 de junho de 1987, a FDE é uma Fundação vinculada ao governo do Estado de São Paulo responsável por viabilizar a execução das políticas educacionais definidas pela SEE/SP, implantando e gerindo programas, projetos e ações destinadas a garantir o bom funcionamento, o crescimento e o aprimoramento da rede pública estadual de ensino. Disponível em:
< <http://www.fde.sp.gov.br/PagesPublic/InternaQuemSomos.aspx?contextmenu=quemso> >. Acesso em 13 nov. 2013

Os CCECAS foram idealizados pela diretoria do IBEAC com finalidade correlata: promover escolaridade, cultura e ações sociais aos menos favorecidos, constituindo-se como um canal de interlocução entre as comunidades demandantes e os governos. Funcionam legalmente como pessoas jurídicas, na forma de organizações sociais civis sem fins lucrativos. Recebendo o nome da localidade que abrangem, os Conselhos possuem ata de fundação e estatuto próprios, são registrados em cartório com Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), conta bancária nominal e inscrição nas prefeituras em que estão situados. Suas respectivas diretorias são escolhidas por lideranças locais e por representantes dos segmentos organizados do município ou região a que pertencem (associações comerciais, clubes de serviços, igrejas católicas e evangélicas, sindicatos, associações de bairros, ONGs, etc.). Geralmente, é o representante que lidera a formação do Conselho que acaba por presidi-lo. Depois de constituídos formalmente, os CECCAS eram estimulados a promover a alfabetização de jovens e adultos e a buscar outras parcerias para além do IBEAC.

Conforme documento publicado pela ONG com apoio do MEC no ano 2000 (p. 13), *Alfabetização e escolarização de jovens e adultos: Diretrizes*, o Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social é:

"(...) uma organização não governamental, formada por representantes de segmentos organizados e pessoas físicas que se predispõem a melhorar o nível educacional e cultural e a promover o ser humano. O Conselho tem personalidade jurídica e é composto por uma diretoria simples (Presidente, Vice-Presidente, Diretor Secretário e Suplente, Diretor Administrativo e Suplente), uma equipe de coordenação nas áreas de educação, Cultura e Ação Social, coordenadoras pedagógicas, monitoras, alunos e pessoas que desejam contribuir para esse trabalho. (...) Todo o trabalho é realizado por voluntários."

A proposta inicial do IBEAC definia três objetivos prioritários para os CCECAS: 1) desenvolver projetos para alfabetizar e escolarizar jovens e adultos; 2) não deixar criança, em idade escolar fora da escola; 3) fiscalizar os recursos públicos destinados à área da educação. Entretanto, apenas o primeiro persistiu ao longo do tempo, transformando-se na base sobre a qual o IBEAC desenvolveu o seu Programa de Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos – Programa IBEAC/EJA.

A estratégia adotada pela ONG para implantar o programa nos municípios escolhidos por sua diretoria contemplava três momentos. No primeiro, o IBEAC sensibilizava e fazia o convencimento das lideranças locais para a formação dos Conselhos. Para isso, promovia debates e seminários sobre a importância da educação e da participação da sociedade na superação do analfabetismo. Num segundo momento, divulgava as ações dos Conselhos para

toda a comunidade local. E, no terceiro, iniciava a implantação do seu Programa de EJA, percorrendo cinco etapas: 1) escolha dos monitores; 2) escolha do coordenador pedagógico; 3) definição dos locais/espacos para implantação dos núcleos (turmas) de alfabetização; 4) divulgação do projeto e inscrição dos alunos; e, 5) início do projeto (OLIVEIRA, 2006, p. 126-127).

Desenvolvido pelas lideranças dos Conselhos durante o período de onze meses, sob supervisão e com subsídio do IBEAC, o Programa IBEAC/EJA perseguia quatro objetivos: i) promover a alfabetização e escolarização; ii) estimular o jovem e o adulto para o exercício da cidadania; iii) contribuir na melhoria da qualidade de vida e na geração de trabalho e renda; e iv) encaminhar o aluno para a continuidade dos estudos.

As metas, a serem atingidas ao final de cada curso, eram previstas para dois níveis: a) alfabetização: os egressos deveriam saber ler, escrever, entender textos simples, preencher uma ficha e fazer operações básicas de matemática; e, b) escolarização: ampliação da visão de mundo dos estudantes, desenvolvimento das capacidades de analisar e estabelecer relações e preparação para a realização do teste de escolaridade nas escolas das redes públicas de ensino, com vistas à obtenção do certificado de conclusão do Ensino Fundamental I, de modo a prosseguir sua escolarização.

De acordo com Oliveira (2006, p. 126-127), para a execução do trabalho, além das metas e objetivos mencionados, o IBEAC repassava aos Conselhos um conjunto de dezesseis diretrizes de operacionalização que lhes garantiam autonomia na implementação. São elas: 1) localização das turmas/núcleos: o mais próximo possível dos alunos, de preferência na própria comunidade; 2) número de alunos por turma/núcleo: 20 a 25; 3) Carga horária do curso: 2 horas por dia – 8 horas por semana; 4) idade mínima dos alunos: 14 anos¹⁸; 5) escolaridade do monitor: no início do programa Ensino Médio completo ou cursando o último ano; 6) residência do monitor: na própria comunidade onde leciona; 7) escolaridade do coordenador pedagógico: nível superior ou cursando faculdade; 8) domicílio do coordenador pedagógico: na região onde funcionam os núcleos de alfabetização que coordena; 9) número de salas de aula sob responsabilidade do coordenador pedagógico: dez; 10) curso de capacitação: mensal, reunindo monitores e coordenadores pedagógicos, ministrado por equipe especializada em EJA; 11) oficina pedagógica: uma reunião mensal para os coordenadores pedagógicos, a cargo de professores especializados em educação de

¹⁸ De acordo com a Resolução CNE/CEB nº 03 de 15/06/2010, a idade mínima para ingresso na EJA, anos iniciais do ensino fundamental, passa a ser 15 anos.

jovens e adultos; 12) reunião pedagógica entre coordenadores pedagógicos e monitores: semanal; 13) carga horária da reunião pedagógica: 2 horas; 14) Metodologia: inspirada no construtivismo e nos círculos de cultura; 15) material didático: uso de textos que apresentem função social como referência, como reportagens, cartas, instruções, propagandas, poesias, folhetos, receitas, listas, etc.; 16) currículo: trabalhar língua portuguesa (fala e escrita), matemática (operações básicas: adição, subtração, multiplicação, divisão; desenvolvimento do raciocínio lógico), sociedade e natureza (saúde, trabalho, ecologia, direitos humanos, política e cultura).

Complementando esse desenho organizacional e pedagógico, o IBEAC definia um cronograma financeiro anual de execução, detalhando os custos do seu projeto de EJA e contemplando as seguintes rubricas: parte administrativa do IBEAC (custos relativos à manutenção da equipe gestora da ONG responsável por administrar, orientar e monitorar a execução das ações junto aos CCECAS); ajuda de custo repassada aos monitores e coordenadores locais voluntários (vinculados aos CCECAS), material didático, publicações (material instrucional e de divulgação); e formação continuada de EJA.

Entre os anos de 1993 e 1995, período correspondente ao início da experiência, o IBEAC estabeleceu parceria com a Associação dos Bancos do Estado de São Paulo (ASSOBESP), implantando seus dez primeiros Conselhos nos seguintes municípios/regiões: Osasco, Pindamonhangaba, Jundiaí, Águas de Lindóia, Mongaguá, Piracicaba, São José do Rio Pardo, Cotia, São Bernardo do Campo, e Campo Limpo (bairro da zona sul da cidade de São Paulo).

Durante a realização dessa experiência piloto nos dez municípios citados, o IBEAC delineou, de maneira mais objetiva, sua sistemática de acompanhamento do Programa EJA/IBEAC junto aos CCECAS, bem como sua dinâmica de formação (inicial e continuada) destinada aos coordenadores e monitores a eles vinculados. O desenho-padrão ficou consolidado da seguinte forma: realização de encontros semanais de coordenadores pedagógicos com monitores, realização de cursos de capacitação mensais para coordenadores pedagógicos e monitores e realização de oficinas pedagógicas mensais para coordenadores pedagógicos. Concomitantemente, o IBEAC passou a exigir dos Conselhos a elaboração de registros sistemáticos, utilizando-os como instrumentos de acompanhamento e controle da ação: relatórios mensais das reuniões pedagógicas, relatórios mensais das visitas dos coordenadores pedagógicos dos CCECAS aos núcleos de alfabetização, o

cadastramento dos alunos no início e no final do curso, um quadro informativo dos alunos, por núcleo, no início e no final do curso.

No ano de 1995, o IBEAC encerrou sua parceria com a ASSOBESP. Em decorrência disso, quatro Conselhos se desorganizaram pela falta de subsídio (Águas de Lindóia, Mongaguá, Piracicaba e São José do Rio Pardo). Na tentativa de solucionar a questão do financiamento, o IBEAC estabeleceu parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) em julho do mesmo ano. À época, o partido fundado por Montoro (PSDB) estava à frente do governo federal; Paulo Renato de Souza, que havia sido seu Secretário de Educação em São Paulo, ocupava o cargo de Ministro da Educação, e a Sra. Iara Glória Areias Prado, Chefe de Gabinete na SEE/SP durante a gestão de Paulo Renato, respondia pela Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC). O novo convênio possibilitou a continuidade das ações dos outros seis Conselhos e mais oito foram criados: CCECAS da Região Sudoeste (envolvendo os municípios de Itapeva, Capão Bonito, Apiaí, Guapiara, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande e Itararé), CCECAS de Guarulhos, CCECAS de Arujá, CCECAS Regional de Mogi das Cruzes (envolvendo os municípios de Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Poá e Suzano), CCECAS de Jandira (incluindo o município de Itapevi), CCECAS de Embu (envolvendo os municípios de Taboão e Itapeçerica da Serra), CCECAS de Lorena (envolvendo os municípios de Guaratinguetá, Piquete e Cunha) e o CCECAS de Santo Amaro na capital paulista. Nesta época, o CCECAS de Pindamonhangaba foi regionalizado, passando a atender os municípios de Aparecida do Norte, Lagoinha, Roseira, São Bento de Sapucaí, Santo Antônio do Pinhal, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé.

À época, a ONG estava envolvida, também, em outras duas iniciativas do MEC realizadas pela Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos (COEJA) vinculada à Secretaria de Educação Fundamental (SEF/MEC), então responsável pelas ações voltadas à modalidade. Possuía representação na CNEJA e prestava serviços técnicos no âmbito do Concurso “Educação para a Qualidade do Trabalho” (recepção e organização dos projetos concorrentes, cadastramento das experiências, coordenação da seleção e preparação da publicação dos projetos premiados). O referido Concurso, regulamentado pela Portaria 189 de 04/03/1996, concedia um prêmio simbólico anual a iniciativas públicas e privadas de alfabetização e escolarização fundamental de jovens e adultos (DI PIERRO, 2000, p. 127).

É no contexto deste trabalho mais amplo e concomitantemente à parceria com o FNDE/MEC que, em outubro de 1997, o IBEAC firmou seu primeiro convênio com a

SEE/SP. Essa nova parceria contemplou a demanda pela oferta de EJA oriunda dos grupos sociais da Zona Leste da Capital e Região Metropolitana que, mobilizados sob a liderança do Padre Antônio Luiz Marchioni (Padre Ticão), pressionavam que o governo estadual investisse na região. Grupos que, fragilizados pela suspensão do MOVA-SP pelos governos municipais de Paulo Maluf e Celso Pitta, buscavam outras parcerias e fontes de subsídio.

O Padre Ticão, Pároco da Igreja São Francisco de Assis desde 1982, localizada no bairro de Ermelino Matarazzo e pertencente à Diocese de São Miguel Paulista, é uma expressiva liderança religiosa, cultural e política da Zona Leste, com atuação decisiva no Movimento de Educação. Por meio de sua Ação Pastoral, instituiu um sistema de gestão descentralizada na paróquia, criou diversas Comunidades Pastorais autogeridas pela população local, e fomentou a formação grupos de mobilização social. Por meio de sua rede de articulações políticas, Padre Ticão aproxima esses coletivos de órgãos do poder público, de instituições privadas e não governamentais das três esferas de governo, viabilizando a formalização de convênios e parcerias para o desenvolvimento de iniciativas em diversas áreas sociais: habitação, saúde, educação, terceira idade, portadores de deficiência, trabalho e emprego, qualificação profissional, etc. Em cerca de trinta e um anos de liderança na região, dentre outras inúmeras iniciativas, Padre Ticão exerceu grande influência na criação do MOVA – Movimento de Alfabetização, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP Leste), na criação da Faculdade de Tecnológica da Zona Leste (FATEC-Zona Leste) e na criação da Universidade Federal da Zona Leste (UNIFESP).

No primeiro ano de parceria com a SEE/SP, o IBEAC criou o CCECAS da Região Norte, contemplando diversos bairros e seis Conselhos na Zona Leste: CCECAS de Ermelino Matarazzo, CCECAS de Cangaíba, CCECAS da Cidade Tiradentes, CCECAS da Grande Leste, CCECAS da Grande São Paulo e CCECAS de São Miguel Paulista.

Entre 2000 e 2001, no convênio com o FNDE/MEC, o IBEAC implementou mais cinco Conselhos: CCECAS de Itapeperica da Serra, CCECAS de Arujá, CCECAS da Região Noroeste de São Paulo, CCECAS de Capão Bonito e de CCECAS de Apiaí. Esses dois últimos são desdobramentos do CCECAS da Região Sudoeste que permaneceu ativo.

O Programa IBEAC/EJA foi então subsidiado pelos seus dois parceiros até 2002, quando, ao final do segundo mandato de FHC, a parceria com o FNDE/MEC se encerrou. Perfazendo nove anos de experiência no trabalho de organização de Conselhos Comunitários para promoção de alfabetização e escolarização a jovens e adultos, o referido programa havia

organizado, formalmente, cerca de vinte e dois CCECAS e atendido cinquenta e oito municípios do estado de São Paulo.

Em 2013, apenas seis desses conselhos permaneciam vinculados ao IBEAC, sendo contemplados pela parceria com a SEE/SP: CCECAS de Campo Limpo, CCECAS de Cangaíba, CCECAS de Cotia, CCECAS de Itapequerica da Serra, CCECAS de Pindamonhangaba e CCECAS da Zona Norte de São Paulo. Quanto aos demais, alguns adquiriram independência e se mantiveram por meio dos diversos projetos socioculturais e educativos que desenvolvem. Outros foram transformados em institutos ou associações, perdendo o caráter de Conselho Comunitário. Outros, ainda, foram desativados.

A parceria com a SEE/SP continua em andamento e originou, em 2003, o Programa que até 2008 a Secretaria denominou *Programa de Alfabetização e Inclusão de Jovens e Adultos* (PAI). Após essa data, sua denominação foi alterada para *Programa Alfabetiza São Paulo*.

CAPÍTULO II - A inserção do Programa Alfabetiza São Paulo na agenda do governo paulista

Para a composição desta parte do texto, utilizamos os dados obtidos na análise das entrevistas realizadas e dos documentos coletados tanto nas organizações sociais quanto na SEE/SP, bem como em seu sítio na internet. Da análise desse material depreendemos a existência de três perfis que marcaram a relação de parceria ao longo do tempo e os utilizamos como critérios para definir cada uma das fases de implementação do Programa.

Em uma primeira fase, a mediação entre a Secretaria e as ONGs conveniadas foi meramente administrativa, sem que houvesse controle algum no aspecto pedagógico. A segunda fase foi marcada pelo início desse controle, aliado a uma tentativa de organização e registro mais sistemáticos da ação pela Secretaria, a cargo da Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas (CENP). E a terceira fase coincide com a mudança da equipe pedagógica responsável pela gestão do Programa no órgão, resultando em uma tentativa de institucionalização, unificação e regulação do trabalho das ONGs.

Neste capítulo, buscamos historiar o processo de constituição do Programa Alfabetiza São Paulo ao longo do tempo, caracterizando cada uma dessas fases e apresentando, por ora, dados relativos às metas previstas de atendimento e recursos investidos, deixando para capítulo posterior a análise do fluxo de alunos e resultados obtidos.

2.1 Desenho geral da parceria com as ONGs

Desde o início dos convênios até 2013, o formato jurídico das parcerias, a fonte de financiamento dos recursos destinados às ONGs, a divisão de responsabilidades entre elas e a SEE/SP e a dinâmica de negociação para renovação dos contratos e definição do orçamento permanecem basicamente os mesmos.

O instrumento jurídico que formaliza a parceria é o Termo de Convênio, no qual estão discriminadas as responsabilidades das partes envolvidas: o Estado de São Paulo, representado pelo titular da pasta da Educação, com autorização do governador, e as entidades, representadas por seus respectivos presidentes. Inicialmente, a vigência dos

convênios é anual e pode haver prorrogação por até cinco anos. Depois disso, faz-se um novo convênio. A prorrogação é feita por meio de pedidos de aditamento anuais encaminhados ao Conselho Estadual de Educação (CEESP), mediante a apresentação de relatórios de resultados pela SEE/SP.

O financiamento para a formalização e execução dos convênios é previsto no Plano de Trabalho da Quota Parte Estadual do Salário Educação (QESE) aprovado pelo CEESP. O recurso investido, pertencente ao Tesouro do Estado de São Paulo, permanece alocado na Divisão de Finanças da SEE/SP. As despesas custeadas relacionam-se a: ajuda de custo aos monitores e coordenadores locais, equipe de coordenação administrativa e pedagógica, formação continuada, realização de seminários e material didático-pedagógico e divulgação do Programa.

As negociações sobre valores e renovação dos contratos são feitas em audiências realizadas entre as organizações sociais executoras e o(a) Secretário(a) de Educação em exercício, nas quais é estipulado um teto de gastos dentro do qual elas enquadram suas propostas. A equipe de Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional (ATPCE) da SEE/SP as subsidia constantemente na elaboração de seus orçamentos, sinalizando, previamente, os valores disponíveis para os contratos.

O objetivo precípua do convênio é a transferência de recursos financeiros, visando à promoção e o desenvolvimento de Programa de alfabetização de jovens e adultos – conforme previsto nos planos de trabalho elaborados pelas entidades executoras – que inclui a alfabetização de jovens e adultos e a formação inicial e continuada de monitores e coordenadores (pedagógicos) de turmas (núcleos) de alfabetização.

Desse modo, cabe à SEE/SP: aprovar os planos de trabalho das entidades; transferir-lhes o recurso liberado após aprovação do CEESP e do governador; acompanhar a execução do acordo; aprovar os relatórios de prestação de contas apresentados ao final de cada exercício e prestar contas ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), por meio de Pareceres Conclusivos elaborados pelo Núcleo de Prestação de Contas de Convênios.

As entidades responsabilizam-se por elaborar seus Planos de Trabalho contendo o cronograma orçamentário e as ações pedagógicas; administrar financeiramente os recursos repassados (bem como as receitas provenientes de sua aplicação), destinando-os para os fins previstos; arcar com os encargos trabalhistas e previdenciários decorrentes da contratação dos profissionais; arcar com as despesas complementares necessárias à execução da ação; facilitar o acompanhamento e a avaliação das ações pela SEE/SP; realizar a prestação de

contas (financeira e pedagógica) ao final de cada etapa e, por fim, encaminhar à SEE/SP as listagens contendo os locais de funcionamento dos núcleos e relatórios sobre o desenvolvimento e a eficácia do projeto.

A continuidade da escolaridade e certificação dos egressos do Programa ocorrem via realização do teste de classificação/reclassificação previsto na atual LBDN e nas normas estaduais, mediante solicitação do estudante na escola de sua livre escolha. O encaminhamento dos egressos para a rede pública de ensino, bem como a articulação junto às unidades escolares para o acolhimento dos mesmos, são atribuições das entidades executoras, sem o devido suporte da Secretaria. A direção das escolas requisitadas deve, se julgar necessário, proceder a realização da prova e atestar a aptidão do estudante para cursar o quinto ano do Ensino Fundamental I ou o primeiro ano do Ensino Fundamental II, uma vez que o certificado entregue pelas entidades aos concluintes do Programa não possui validade legal.

2.2 Primeira fase (1997-2002): a formalização dos primeiros convênios com as ONGs executoras e a ausência da CENP

O período que estamos denominando como primeira fase de implementação do Programa refere-se ao interstício entre os anos de 1997 e 2002. Esse intervalo de tempo corresponde aos dois mandatos de Mário Covas como governador do Estado de São Paulo (1995/2001) e aos dois primeiros anos da gestão de Gerado Alckmin no mesmo cargo (2001-2003). À frente da SEE/SP permaneceu, por todo o período, a secretária Rose Neubauer.

Durante esses seis primeiros anos, a iniciativa consistiu, unicamente, na formalização e no monitoramento de quatro convênios isolados e independentes entre a ATPCE e as ONGs IBEAC (1997), Comunidade Kolping São Francisco de Guaianases (1999), Conselho Comunitário de Educação Cultura e Ação Social da Grande São Paulo – CCECAS (2001) e Instituto tecnológico Diocesano São Amaro – ITD (2002).

A propositura desses quatro convênios partiu de cada uma das ONGs parceiras, de vez que a SEE/SP não havia feito nenhum chamamento público nesse sentido. Não houve edital ou licitação pública. Foram as articulações políticas construídas pelas entidades, a

partir de seus patronos e líderes, que viabilizaram o acesso das mesmas ao Gabinete da Secretária da Educação.

Gerida pela ATPCE durante toda a fase, a relação de parceria entre a SEE/SP e as quatro ONGs assumiu caráter exclusivamente administrativo-financeiro, sem que houvesse qualquer participação da CENP. As ONGs possuíam total autonomia para formular suas propostas de trabalho, tanto no escopo pedagógico como orçamentário, e reportavam-se diretamente à Secretária de Educação em audiências de negociação conjuntas realizadas com os representantes de todas elas.

Não obstante, foi nesta fase que as matrizes jurídica e organizacional para a execução do trabalho pelas ONGs foram delineadas.

Com a CENP ausente do processo e não havendo diretrizes pedagógicas oficiais da SEE/SP a serem seguidas, o IBEAC acabou tornando-se precursor na elaboração da matriz organizacional de execução, tornando-se referência para as demais entidades – que estabeleceriam convênios posteriormente – na elaboração dos planos de trabalho.

2.2.1 O protagonismo do IBEAC e a inserção da Kolping, do CCECAS e do ITD

Firmada a parceria em outubro de 1997, o Plano de Trabalho do IBEAC denominado *Projeto IBEAC/EJA* entregue à SEE/SP refletia todo o acúmulo de experiências adquiridas pela ONG durante os cinco primeiros anos de implantação de seu Programa IBEAC/EJA, uma iniciativa ampla, de caráter institucional, viabilizada a partir da criação dos CCECAS e subsidiada com recursos oriundos de outras parcerias (ASSOBESP e FNDE/MEC). Durante a sua fase de consolidação, entre 1997 e 2002, o trabalho do IBEAC foi subsidiado tanto pela SEE/SP, quanto pelo FNDE/MEC, com a seguinte organização: as turmas (núcleos) de alfabetização mantidas pelos CCECAS localizados na capital paulista eram financiadas pelo convênio com a SEE/SP; já as turmas (núcleos) de alfabetização mantidas pelos CCECAS situadas fora do município de São Paulo eram financiadas com recursos do MEC.

Na parceria com a SEE/SP, entre os anos de 1997 e 1999, o IBEAC coordenou o trabalho desenvolvido por nove Conselhos, conforme quadro a seguir:

Quadro 01 – Regiões Atendidas pelo IBEAC entre os anos de 1997 e 1999 em Convênio com a SEE/SP

CCECAS	Bairros, Regiões e Municípios Contemplados com Implantação de Núcleos de Alfabetização
Cangaíba	Artur Alvim, Cangaíba, Cidade Antônio Estevam de Carvalho, Engenheiro Goulart, Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Jardim Líder, José Bonifácio, Ponte Rasa
Cidade Tiradentes	Conjunto Habitacional Cidade Tiradentes e adjacências
Grande Leste da Cidade de São Paulo	Zona Leste da Cidade de São Paulo e Ermelino Matarazzo (Casa da Mulher)
Grande São Paulo	Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá, Arujá, Guarulhos, Mogi das Cruzes e Zona Leste da Cidade de São Paulo
São Miguel e Itaim Paulista	Periferias, Comunidades Religiosas, Movimentos de Moradia e Associações de Bairro
Região Norte da Cidade de São Paulo	Paróquia Nossa Senhora da Penha Comunidades: São Marcos, São Benedito, Parque Novo Mundo e Sagrada Família
Região Noroeste da Cidade de São Paulo	<i>*dados não obtidos</i>
Campo Limpo	Taboão da Serra, Embu, Embu Guaçu e Itapeverica da Serra Bairros da capital paulista: Campo Limpo, Paraisópolis, Jardim São Luiz, Jardim Ângela, Jardim Capela, Capão Redondo, Vila Andrade e Vila Sônia
CCECAS de Santo Amaro	Cúria Diocesana de Santo Amaro, Paróquia São Francisco Xavier, Jardim São Carlos

Fontes: Oliveira (2006); Freire, E.; Amorim, H. (2000, 2001) e Projeto Político pedagógico do CCECAS da Grande São Paulo. Organização própria.

A prioridade do IBEAC era a melhoria do processo de capacitação dos monitores e coordenadores pedagógicos dos Conselhos, com vistas a incrementar a qualidade do trabalho desenvolvido nos núcleos de alfabetização. Nesse sentido, a ONG insistia na importância do registro sistemático das ações pelos Conselhos, não somente como forma de historicizar a experiência, mas também como estratégia para o fortalecimento da credibilidade dessas instituições (OLIVEIRA, 2006, p. 37-38).

Seguindo as diretrizes gerais repassadas pelo IBEAC, o trabalho realizado pelos Conselhos acontecia em três etapas.

No primeiro momento, cada Conselho realizava o mapeamento das realidades locais, aproximava-se da comunidade e escolhia os locais para instalação dos núcleos de alfabetização com capacidade de atendimento de 20 a 25 alunos. Eram espaços cedidos por igrejas, associações de bairro, instituições privadas, escolas públicas e ONGs. Em seguida, era feita a divulgação do Programa por meio de rádios e jornais locais, faixas, cartazes e folhetos distribuídos e afixados em pontos estratégicos nas comunidades e pela estratégia do "boca a boca".

Na segunda etapa, as coordenações de cada Conselho selecionavam e contratavam os monitores e os coordenadores pedagógicos que atuariam no Programa e, juntos, elaboravam a proposta pedagógica. Trabalhando em regime de voluntariado, esses agentes não possuíam vínculos empregatícios nem com os Conselhos e nem com o IBEAC e recebiam apenas uma ajuda de custo.

Na terceira e última etapa, ocorria a formação inicial e continuada dos monitores e coordenadores pedagógicos; o desenvolvimento do curso de alfabetização e escolarização de jovens e adultos, equivalente ao primeiro segmento do Ensino Fundamental, de duração anual (oito horas de aula por semana, duas horas por dia); a realização de reuniões pedagógicas semanais dos coordenadores pedagógicos com os monitores (com duração de duas horas); a visita aos núcleos pelos coordenadores pedagógicos dos Conselhos; e a avaliação contínua e formativa do processo realizado, sistematizada pela elaboração de relatórios pelos coordenadores (dois a cada mês) e pelos monitores (um por semestre). Ao final do curso, os alunos egressos eram encaminhados para alguma escola pública estadual para a realização do teste de escolaridade e identificação do nível escolar. Aqueles que se encontravam preparados, podiam dar continuidade aos estudos em escolas estaduais ou municipais, se assim desejassem. Os demais permaneciam por mais tempo no projeto.

O acompanhamento administrativo e pedagógico, realizado pela equipe de coordenação do IBEAC, compreendia as seguintes ações: reuniões com os coordenadores pedagógicos dos Conselhos Comunitários; realização da formação inicial e continuada dos coordenadores e monitores envolvidos no Programa (incluindo a constituição de um grupo de estudos); visitas aos núcleos de alfabetização e aos cursos, oficinas pedagógicas e eventos promovidos pelos Conselhos; e análise de relatórios de registro e sistematização dos trabalhos enviados pelos monitores e coordenadores.

Para a realização das formações, inicial e continuada, o IBEAC contava com a assessoria de duas instituições especializadas no ramo da EJA e da Educação Popular: a ONG Ação Educativa¹⁹ e o Vereda – Centro de Estudos em Educação²⁰. Ambas

¹⁹ A Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação é uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1994. Sua missão é promover direitos educativos, culturais e da juventude, tendo em vista a justiça social, a democracia participativa e o desenvolvimento sustentável. Disponível em: < <http://www.acaoeducativa.org/index.php/quem-somos> >. Acesso: 19 set. 2012.

²⁰ O Vereda é uma ONG criada em 1982 pelos educadores populares Vera Barreto e José Carlos Barreto juntamente com o educador Paulo Freire. Concebida inicialmente com o objetivo de promover cursos de formação para educadores populares e secretariar os trabalhos de Paulo Freire, no decorrer dos anos, a ONG

encontravam-se mensalmente com os Conselhos para refletir sobre a prática pedagógica juntamente com os coordenadores e monitores. Os coordenadores pedagógicos tinham um encontro mensal em São Paulo para refletir sobre as linhas gerais do Programa IBEAC/EJA.

A elaboração e sistematização das diretrizes organizacionais e pedagógicas foram feitas pela coordenação pedagógica do IBEAC em parceria com as assessorias acima mencionadas e, também, com outros colaboradores, vinculados às seguintes instituições: Instituto Paulo Freire (IPF), Universidade de São Paulo – Faculdade de Educação (FEUSP), Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) e oriundos dos próprios Conselhos (FREIRE e AMORIM, 2000).

O documento-base norteador para a elaboração das propostas pedagógicas e do currículo pelos CCECAS era a publicação organizada pela ONG Ação Educativa e pelo Ministério da Educação no ano de 1997, *Educação de Jovens e Adultos: Proposta curricular para o Primeiro Segmento do Ensino Fundamental* (RIBEIRO et al, 1997), o qual subsidiava também a formação de educadores.

Para a composição da perspectiva metodológica recomendada aos Conselhos, o IBEAC operava com três matrizes teóricas: a releitura do pensamento freireano; a teoria socioconstrutivista associada a Piaget, Vygotsky e Emília Ferreiro e elementos da linguística. O currículo era organizado por áreas do conhecimento: sociedade e natureza (questões básicas sobre saúde, trabalho, ecologia, direitos humanos, política e cultura), português (comunicação verbal e escrita) e matemática (adição, subtração, multiplicação, divisão e desenvolvimento de raciocínio lógico).

Não prevendo a utilização de cartilhas, o IBEAC disponibilizava aos Conselhos o material didático de referência, a partir do qual os educadores eram formados, e elaboravam suas propostas de trabalho, adequadas à realidade em que estavam inseridos. O critério para a seleção e elaboração de atividades e materiais de aula baseava-se na função social dos diversos gêneros textuais.

O material de referência era constituído de duas fontes bibliográficas elaboradas pelas assessorias do IBEAC. Uma delas consistia na *Coletânea de Textos Confabulando, Estoriando, Poetizando* organizada pelo Vereda e pelo Movimento de Educação e Base (MEB) e publicada pelo primeiro em 1995. A outra se refere à *Coleção Viver, Aprender: educação de jovens e adultos*, material produzido pela Ação Educativa com o apoio e

passa, também, a produzir materiais didáticos para o mesmo público e a organizar um acervo documental próprio para fins de pesquisa.

financiamento do MEC (VÓVIO et al, 1998). O material foi disponibilizado pelo próprio Ministério para as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, ONGs e demais instituições que atendiam a modalidade. Composta por quatro livros para os estudantes e guias para o educador, contempla as áreas de Língua Portuguesa, Matemática e Estudos da Sociedade e da Natureza.

Utilizando as verbas do convênio, o IBEAC adquiria e encaminhava esses materiais aos Conselhos, que, com o passar do tempo, produziam, também, materiais orientadores, didáticos e formativos próprios.

Entre os anos de 1997 e 1998, o IBEAC foi o único parceiro da SEE/SP na iniciativa dos convênios para alfabetização de adultos.

Em 1999, com a mediação do Padre Ticão, a Kolping apresentou Plano de Trabalho próprio, sob o título de *Projeto Saber Mais*.

Antes da formalização de seu primeiro contrato para alfabetização de jovens e adultos com a SEE/SP, a Kolping já havia se aproximado do órgão devido à sua participação em um curso de alfabetização de jovens e adultos promovido pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT) em parceria com a SEE/SP. Àquela época, em meados de meados de 1996, a ONG articulava-se com a SERT para a organização de cursos de qualificação profissional, mantendo um Centro Público de Formação Profissional na Vila Formosa.

Em 1997, o Padre Ticão aproximou a diretoria da Kolping do IBEAC e, em decorrência disso, a ONG estabeleceu parceria com o CCECAS da Grande Leste da Cidade de São Paulo, mantendo, por meio dela, seus núcleos de alfabetização até 1998.

Tendo participado do Projeto MOVA-SP entre os anos de 1989 e 1992 e recebido formação pelo Programa IBEAC/EJA no biênio 1997/1998, a Kolping utilizou-se do que havia aprendido para elaborar seu Plano de Trabalho, de modo a seguir a mesma métrica do IBEAC. Não foram obtidos dados sobre a localização dos núcleos instalados pela entidade nessa fase.

A terceira ONG a estabelecer convênio com a SEE/SP, em 2001, foi o CCECAS Grande São Paulo que, institucionalizado e apoiado, também, pelo Padre Ticão, ganhou autonomia do IBEAC.

Entre os anos de 1998 e 2000, o CCECAS da Grande São Paulo mantinha seus respectivos núcleos de alfabetização por meio de duas parcerias indiretas: uma via IBEAC (de 1998 a 2000), atendendo os municípios de Ferraz de Vasconcelos, Itaquaquecetuba, Poá, Arujá e

Mogi das Cruzes; e outra via Kolping (no biênio 1999/2000), atendendo bairros da Zona Leste da cidade de São Paulo e o município de Guarulhos.

A partir de 2001, já no primeiro mandato do Governador Geraldo Alckmin (2001-2003), passa a gerir seus núcleos de alfabetização de forma independente em parceria direta com a SEE/SP, por meio do *Projeto Educar para Mudar*. Na condição de Conselho constituído com o suporte do IBEAC, o CCECAS da Grande São Paulo também preserva as diretrizes gerais de implementação e execução sugeridas pela ONG, optando por descentralizar suas atividades de administração e gestão. Aglutina seus núcleos em doze polos e cinco subsedes. Essas últimas são entidades institucionalizadas também no formato de Conselhos Comunitários, ou seja, CCECAS, nas seguintes regiões: Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá e Guarulhos.

O ITD, quarta instituição a conveniar-se com a SEE/SP em 2002, declara, em entrevista respondida por e-mail em 31/12/2012, que o convênio foi feito por meio de licitação pública. Foi a única instituição a afirmar isso, tendo sido refutada pela própria SEE/SP, que negou ter promovido seleção aberta de entidades para o Programa.

Investigando mais detidamente a questão, descobrimos que o ITD é uma entidade de caráter socioassistencial pertencente à Cúria Diocesana de Santo Amaro, presidida por Dom Fernando Figueiredo, bispo da Diocese. Foi criado no ano 2000 em substituição ao extinto CCECAS de Santo Amaro, criado pelo IBEAC em 1997, sediado na mesma Cúria e presidido pelo mesmo Dom Fernando desde então. Entretanto, o perfil religioso e assistencial do ITD em muito difere daquele apresentado pelos Conselhos originalmente criados, de natureza representativa e voltada para o fomento da participação democrática.

O acesso do ITD à SEE/SP se dá pela proximidade religiosa de seu presidente com o governador Alckmin e com o ex-Secretário de Educação do Estado de São Paulo, Gabriel Chalita, ambos políticos vinculados a setores da Igreja Católica e frequentadores de missas que, celebradas pelo Padre Marcelo Rossi, são presididas pelo referido bispo. Inclusive, a renovação do convênio entre o ITD e a SEESP/SP, em janeiro de 2006, foi festejada em uma dessas missas, conforme verifica-se em reportagem consultada no site da própria Secretaria²¹. Realizada no dia 18/03/2006, no Santuário do Terço Bizantino, zona sul da capital paulista, a missa contou com as presenças de Gabriel Chalita (à época ocupando o cargo de Secretário Estadual de Educação) e do secretário-adjunto da pasta.

²¹ Disponível em: < <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/convenio-entre-secretaria-e-itd-beneficia-7-mil-alunos>>. Acesso em 18 mar. 2014.

A instituição possui um departamento pedagógico responsável pela elaboração, execução e avaliação de sua proposta de trabalho e está estruturada no modelo de ensino supletivo, ainda que seguindo as mesmas etapas de implementação de núcleos propostas pelo IBEAC aos Conselhos. As regiões atendidas pelo ITD nesta fase abrangeram: as zonas Central, Oeste e Sul da capital paulista e os seguintes municípios: Santana de Parnaíba, Barueri, Itapevi, Jandira, Carapicuíba, Osasco, Cotia, Taboão da Serra, Embu, Itapeçerica da Serra e Cajamar.

2.2.2 Características gerais da fase

Nesta primeira fase de estruturação do Programa, a iniciativa não possuía sequer um nome e o trabalho realizado não tinha visibilidade nem dentro, nem fora da SEE/SP.

A apresentação dos planos de trabalho pelas instituições, a liberação dos recursos pela SEE/SP e a entrega do relatório de prestação de contas de cada uma delas eram ações realizadas anualmente, sendo a renovação dos convênios feita a cada dois anos. O repasse de recursos era realizado no início do ano e as instituições realizavam a aplicação financeira do dinheiro, protegendo-se, assim, das perdas inflacionárias.

Para a elaboração do cronograma financeiro para cada etapa, as instituições apresentavam de forma esmiuçada o cálculo dos valores solicitados, podendo definir suas próprias rubricas orçamentárias, desde que respeitado o teto definido pela SEE/SP. Essa previsão de custos podia ser planejada anual ou bianualmente, a critério de cada instituição. A lógica básica de cálculo das entidades era a seguinte: uma vez estipuladas as rubricas, destinavam um valor/mês a cada uma delas, o que era multiplicado pelo número total de meses da etapa de execução. A flexibilidade permitida na composição das rubricas orçamentárias possibilitava às entidades contemplar suas respectivas especificidades institucionais.

Em meados de 1998, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo determinou que o desembolso do recurso fosse feito, a partir de então, de forma parcelada, com vistas a adquirir um controle ainda mais criterioso quanto à prestação de contas.

A duração do processo de alfabetização era anual, com carga horária semanal mínima de dez horas, das quais oito eram destinadas à regência e duas ao planejamento pedagógico.

A definição da proposta didático-metodológica, bem como dos instrumentos de avaliação, ficava a critério de cada entidade. Esclarecemos, desde logo, que ainda que as entidades Kolping, CCECAS e ITD tenham se estruturado a partir do apoio do IBEAC, suas respectivas propostas de trabalho não se traduzem como meras cópias da matriz por ele indicada. Ao contrário, a partir das diretrizes gerais repassadas, cada uma das demais entidades desenvolveu, ao longo do tempo, estilos singulares de atuação pedagógica, elaborando, inclusive, materiais próprios.

A composição das turmas, bem como a obtenção do espaço e da estrutura física para o seu funcionamento, deviam (e ainda devem) ser articuladas pelas entidades executoras junto às comunidades atendidas, como contrapartida.

A contratação dos monitores alfabetizadores e dos coordenadores pedagógicos pelas entidades executoras era (e ainda é) formalizada por meio de contratos de voluntariado, sem a existência de vínculos empregatícios geradores de encargos trabalhistas para a SEE/SP ou para as entidades conveniadas. Decorre disto que, na condição de voluntários, os monitores não gozam do direito de receber remuneração tipificada como salário propriamente dito e recebem, em vez disso, uma ajuda de custo para arcar com o transporte e alguma alimentação quando no exercício de suas tarefas.

Nesta fase, tanto a exigência de formação mínima para o exercício das funções de monitor alfabetizador e de coordenador pedagógico quanto o valor da ajuda de custo pago aos mesmos eram estipulados pelas entidades, sem que houvesse um consenso entre elas. Na prática, acabaram ocorrendo casos de seleção por critérios socioeconômicos, uma vez que um mesmo monitor podia assumir até duas turmas, configurando-se oportunidade de remuneração informal. Devido à existência de diferenças no valor da ajuda de custo de uma entidade para outra, houve casos em que, após a realização da formação inicial, o monitor ou coordenador trocava de entidade para receber valor maior.

A regionalização da ação de alfabetização desenvolvida pelas quatro entidades aparece, desde o início, como um complicador. Tendo-se em vista que as três últimas entidades conveniadas (Kolping, CCECAS e ITD) emergem dos trabalhos desenvolvidos pela primeira (IBEAC), a geografia de atuação se sobrepunha entre elas. Havia uma relação de disputa caracterizada pela concorrência tanto na formação e localização dos núcleos, quanto na aferição da qualidade do trabalho pedagógico desenvolvido. Atuando nas mesmas localidades, mantinham núcleos bastante próximos, por vezes no mesmo prédio, sem que houvesse qualquer acordo entre elas.

Apresentamos, a seguir, os dados de atendimento e financiamento da fase:

Tabela 01 – Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 1ª Fase: 1997-2002

Período de Atuação por ONG	ONG	Investimento	Nº de Núcleos (Meta)	Nº de Alunos (Meta)
1997-2002	IBEAC	R\$ 3.799.350,00	1.740	43.500
1999-2002	Kolping	R\$ 2.732.432,70	1.400	35.000
2001-2002	CCECAS	R\$ 1.532.600,00	900	22.500
2002	ITD	R\$ 648.734,00	280	7.000
Total		R\$ 8.713.116,70	4.320	108.000

Fonte: Coordenadoria de Orçamento e Finanças da SEE/SP (COFI). Organização própria.

Gráfico 01 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (1ª Fase)

Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 02 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (1ª Fase)
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 03 – Distribuição dos Repasses por ONG – 1ª Fase
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Analisando os dados apresentados na tabela 01 e no gráfico 03, é evidente que IBEAC e Kolping registram as metas mais altas da fase, tendo recebido, também, os repasses maiores. Isto se justifica pelo tempo de atuação das mesmas no período: o IBEAC durante

os seis anos de execução da fase e a Kolping, durante os quatro últimos. O ITD, por ter ingressado no Programa apenas em 2002, sinaliza pouca projeção, se considerarmos os dados totais da fase.

Entretanto, ao analisarmos os gráficos 01 e 02, que apresentam a distribuição das metas de núcleos e alunos por ONG ano a ano, percebemos que a entrada das demais entidades na iniciativa representou a diminuição progressiva da projeção do IBEAC. Enquanto a projeção da Kolping supera a do IBEAC logo nos primeiros dois anos de atuação, retraindo-se nos dois últimos, o CCECAS, em apenas dois anos, chega a projetar-se mais que as outras duas.

A quantidade média anual de alunos por núcleo foi 25.

A média projetada de custo por núcleo variou entre R\$ 418,90 e R\$ 2.384,37. E a variação correspondente à projeção da média de gastos por aluno ficou entre R\$ 16,75 e R\$ 95,37. A oscilação de ambas as médias monetárias registra uma evolução da ordem de 469% no investimento durante a fase, acompanhando o movimento de ampliação do atendimento, que correspondeu a 856%, devido ao ingresso da Kolping, do CCECAS e do ITD.

Em 1997, contando apenas com a parceria do IBEAC, a SEE/SP declara ter atendido 4.000 alunos em 160 núcleos instalados. No ano de 2002, após a inserção das demais entidades no Programa, a Secretaria contabilizou 38.250 alunos e 1.530 núcleos.

2.3 Segunda fase (2003-2011): o início do diálogo e do controle no âmbito pedagógico

A segunda fase do Programa, de 2003 a 2011, tem duração de oito anos, que correspondem à passagem de quatro governadores e seis Secretários de Educação no Estado de São Paulo. À frente do governo paulista, tivemos: a permanência do Governador Geraldo Alckmin até 2006, por conta de seu segundo mandato no cargo; a atuação interina do vice Cláudio Lembo no biênio 2006/2007; o mandato inconcluso de José Serra entre 2007 e 2010, quando concorreu à eleição presidencial; a atuação interina de Alberto Goldman, vice de Serra, no biênio 2010/2011; e, por fim, a reeleição de Alckmim, que deu início ao seu terceiro mandato no cargo.

No comando da SEE/SP, passaram cinco personalidades públicas: Gabriel Chalita permaneceu no cargo até 2006, a Prof^a Maria Lúcia Vasconcelos no biênio 2006/2007, Maria

Helena Guimarães de Castro entre os anos de 2007 e 2009, Paulo Renato de Souza no biênio 2009/2010, Fernando Padula (em caráter interino nos meses de dezembro de 2010 e janeiro de 2011), e, por fim, o Secretário nomeado em 2011 por Alckmin, Herman Voorwald.

Nesta segunda fase, a CENP foi envolvida no Programa, iniciando um movimento de aproximação e de diálogo com as entidades e passando a exercer certo controle pedagógico na execução dos convênios, passando, inclusive, a participar das audiências de negociação realizadas entre as ONGs e o(a) Secretário(a) de Educação.

Em 2003 a SEE/SP designa para o cargo de Coordenadora de EJA na CENP uma pessoa com experiência prática e política na área, a qual permanecerá responsável pelo Programa até 2011, ano em que a segunda fase se encerra devido à reconfiguração da equipe e da própria CENP.

Chalita solicitou à então coordenadora que fizesse um mapeamento da situação dos quatro contratos existentes, a fim de encaminhar a oficialização da ação como uma política da SEE/SP.

A partir disso, a Secretaria implanta, em junho do mesmo ano, o Programa de Alfabetização e Inclusão de Jovens e Adultos (PAI). O propósito do PAI consistia em ofertar alfabetização e escolarização inicial às pessoas com 15 anos ou mais que não frequentaram a escola em idade regular mediante convênios com terceiros.

O Programa contemplava quatro frentes de execução. A primeira delas, sob a denominação de *Parcerias com Organizações Não Governamentais*, absorve as parcerias estabelecidas pela SEE/SP com as quatro ONGs conveniadas na primeira fase, entre os anos de 1997 e 2002: IBEAC, Kolping, CCECAS e ITD.

A segunda frente, instituída após a realização de um projeto piloto junto ao Centro Universitário Adventista, intitulada *Parcerias com Instituições de Ensino Superior*, consistiu na parceria firmada entre a SEE/SP e o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP). Por meio dela, foram contempladas vinte e cinco IES localizadas no município de São Paulo. O trabalho era realizado nos respectivos campi universitários ou fora deles, sob responsabilidade direta das IES. Estas cediam o espaço físico, organizavam quadro de monitoria, composto por universitários matriculados, e designavam um ou dois docentes para coordenarem as ações em sintonia com as Diretorias de Ensino (DEs). Universitários e docentes envolvidos deveriam estar vinculados, preferencialmente, aos cursos de formação de professores das IES. Os primeiros ministravam as aulas em cumprimento de horas de estágio. A SEE/SP

disponibilizava orientação técnica e material didático para os monitores e alfabetizandos e supervisionava o trabalho via DEs. Segundo a Secretaria, até o ano de 2006, foram atendidos 2.609 estudantes jovens e adultos em 106 turmas distribuídas entre as instituições conveniadas (SÃO PAULO, 2006). Em entrevista realizada em 26/01/2011, a Coordenadora de EJA da CENP nos informou que essa vertente do Programa funcionou apenas por "um período", sendo interrompida depois disso.

A terceira vertente corresponde à articulação do PAI com o Programa Escola da Família²². Os monitores são voluntários vinculados ao Programa Escola da Família e recebem capacitação da SEE/SP. São pessoas de diferentes idades, oriundas da comunidade, de empresas e/ou universitários cadastrados no Programa Bolsa-Universidade. Estes últimos, em contrapartida ao trabalho voluntário, recebem bolsa integral de seu curso. Em convênio firmado entre o Governo do Estado de São Paulo e as Instituições de Ensino Superior, a SEE/SP custeia 50% do valor da mensalidade do curso de graduação e o restante é assumido pelas instituições conveniadas. Cada um dos parceiros tem autonomia para, levando em conta as características e demandas da comunidade para a qual o curso é oferecido, fazer ajustes ou adequações necessários. No entanto, algumas orientações gerais fixadas pela SEE/SP devem ser observadas. Na etapa inicial da alfabetização, a carga horária mínima é de 200 horas, com abordagem de conteúdos centrados na alfabetização em língua portuguesa (domínio das habilidades mínimas de leitura e de escrita) e na alfabetização em matemática (domínios das operações fundamentais, resolução de problemas simples e algoritmo). A composição das turmas deve variar entre 15 e 25 alunos. Foram atendidos, até 2006, 8.349 alunos em 1.181 turmas instaladas nas escolas da rede estadual aos finais de semana (SÃO PAULO, 2006). Em pesquisa de campo realizada na Secretaria em 10/11/2013, obtivemos a informação de que somente cerca de três turmas dessa vertente permaneciam em funcionamento.

Uma última frente de ação do PAI, declarada pela CENP como "esporádica e pontual", consistiu em *Parcerias com Empresas e Clubes de Serviços*. Quatro instituições do gênero realizaram projetos pedagógicos próprios, com o uso de trabalho voluntário. A

²² Criado pela SEE/SP em 23 de agosto de 2003, o Programa proporciona a abertura de escolas da Rede Estadual de Ensino aos finais de semana. Reunindo profissionais da Educação, voluntários e universitários, oferece às comunidades paulistas atividades voltadas à inclusão social e tem como foco o respeito à pluralidade, a luta contra a violência e a promoção da qualidade de vida. Cada escola organiza suas propostas dentro de quatro eixos: Esporte, Cultura, Saúde e Trabalho. Inseridas no eixo *Cultura*, as aulas de alfabetização de jovens e adultos articuladas ao PAI são oferecidas, também, aos finais de semana. Disponível em: < <http://escoladafamilia.fde.sp.gov.br/v2/subpages/sobre.html> >. Acesso em 19 mar. 2014.

SEE/SP afirma ter oferecido material didático e orientação técnica para os monitores. Foram parceiros da Secretaria nesta vertente: o Instituto Fleury, o Instituto Eli Lily do Brasil, o Distrito 4470 do Rotary Internacional de Araçatuba e o Primeiro Grupo Escoteiro São Paulo. Não tivemos acesso a nenhum dado de execução (período de vigência, quantidade de alunos e turmas atendidos e resultados obtidos) referente a esse trabalho.

Não identificamos a existência de registros documentais que nos permitissem a avaliação dessas outras quatro vertentes de ação do Programa.

No escopo do então recém-criado PAI, o trabalho das quatro entidades conveniadas, correspondente à primeira vertente de execução e objeto do presente estudo, ganha novos mecanismos de gestão e controle. Voltemos a ela.

Desde já, ressalta-se que a denominação PAI fez algum sentido apenas para a CENP, uma vez que a equipe do setor de convênios continuou a processar cada contrato individualmente, independentemente da denominação genérica do Programa.

Ao tomar conhecimento da existência dos quatro convênios e verificar a situação de “acomodação” e ausência por parte CENP quanto à execução pedagógica, a responsável pelo PAI solicitou às equipes de supervisão das DEs a realização de uma avaliação de cunho pedagógico²³. De posse dos resultados, entrou em contato com os representantes de cada entidade. Após visitar presencialmente suas sedes e conhecer seus respectivos representantes, convidou-os para uma reunião conjunta na SEE/SP com o propósito de estabelecer diretrizes, regras e procedimentos que atribuísssem certa unicidade às ações.

O fluxo de liberação dos recursos e prestação de contas foi alterado. Com a adoção do sistema de parcelamento no repasse de verbas, a prestação de contas passou a ser trimestral ou quadrimestral, de acordo com os cronogramas de desembolso apresentados pelas entidades. A liberação dos recursos ficou, então, atrelada à prestação de contas de cada parcela recebida, mediante a entrega do relatório de execução financeira ao setor de convênios e do relatório de execução pedagógica à CENP. Nesse aspecto, a CENP passou a exigir a elaboração de planilhas de resultados e de quantificação do público atendido, bem como maior grau de sistematização das ações pedagógicas realizadas. Medidas estas que, mesmo incorrendo em maior burocratização, na opinião do setor, conferiram visibilidade ao trabalho desenvolvido, criando condições de avaliação das ações realizadas. Conferiram

²³ Não obtivemos acesso a essa avaliação.

maior transparência e controle da execução ao provocarem uma maior interlocução entre a CENP e a ATPCE, e entre ambas e as entidades.

Na opinião da responsável pelo PAI na CENP, o trabalho que as entidades realizavam limitava-se à etapa de alfabetização, sem contemplar, necessariamente, a escolarização inicial, o que não habilitava o estudante para a continuidade no Ensino Fundamental II. Também na avaliação das entidades, o interstício de um ano para a conclusão do período de alfabetização mostrava-se insuficiente para a consolidação dos conhecimentos adquiridos pelos egressos. Assim, a duração de cada etapa de execução passou a ser de dois anos, equivalendo ao Primeiro Segmento do Ensino Fundamental. Passa-se a exigir a utilização do Diário de Classe pelos monitores das entidades.

Se, por um lado, essa exigência se prestou ao controle de frequência atrelado à liberação do financiamento; por outro, oportunizou às entidades a apropriação do material como instrumento para a realização de uma avaliação significativa do trabalho pedagógico desenvolvido, de modo a constituir-lo como subsídio para a reflexão sobre a prática.

A orientação dada pela CENP foi de que as entidades adotassem a *Coleção Viver, Aprender: Educação de Jovens e Adultos*, a qual foi indicada como uma espécie de “currículo oficial do Programa” em suas três frentes de execução. A expectativa do setor era de que, durante a realização de cada etapa de dois anos, os alfabetizandos passassem pelos quatro livros da coleção, desde que respeitados os ritmos de aprendizagem e contextualizados os conteúdos abordados em suas experiências de vida. Conforme informações obtidas junto à ONG Ação Educativa, no ano de 2005, a SEE/SP adquiriu, pela editora Global, uma primeira versão da *Coleção Viver e Aprender* destinada ao Programa.

No ano de 2008, Maria Helena Guimarães de Castro, Secretária de Estadual de Educação e sucessora de Gabriel Chalita, renomeou o PAI para **Programa Alfabetiza São Paulo**, denominação que permanece inalterada até 2014. Em seguida, providenciou a publicação de uma edição especial integrada daquela coleção pela mesma editora, atualizando o nome do Programa nas capas de cada um dos volumes. Ao que se pode inferir, a edição especial do material foi distribuída pela SEE/SP às demais vertentes do Programa (parcerias com as IES e parcerias com o Programa Escola da Família), e as ONGs deveriam utilizar recursos previstos em seus contratos com a SEE/SP, constantes na rubrica de material didático (produção/aquisição), para adquirir o material. Na prática, as entidades já utilizavam versões anteriores do material desde a primeira fase, tomando-o como referência para a produção de materiais próprios, conforme apontamos anteriormente.

Concebida pela CENP como premissa básica para a garantia de qualidade no trabalho pedagógico, a questão da exigência de formação adequada aos monitores e coordenadores passou a ser formalmente discutida. Foi estabelecida como meta do Programa a realização da formação inicial e continuada atendendo a uma demanda das próprias entidades. A Secretaria indicou, também, como critério mínimo de seleção, a escolaridade de nível médio (preferencialmente, o magistério) e, havendo possibilidade, o Ensino Superior. Entretanto, o regime de voluntariado e a diminuta ajuda de custo não favoreciam o recrutamento de pessoas com formação pedagógica. As entidades declararam que os próprios monitores e coordenadores pedagógicos das turmas, ao longo dos processos reflexivos desenvolvidos nas formações iniciais e continuadas, conscientizaram-se da necessidade de elevação da própria escolaridade e passaram a buscar alternativas para obtê-la. Decorre disso que o perfil desses agentes ganha qualificação ao longo dos anos de atuação no Programa, muito mais pelo esforço dos educadores e das entidades do que da SEE/SP. Porquanto, não identificamos nenhuma ação concreta adicional por parte da CENP visando apoiá-los nesse sentido. O que constatamos foi a movimentação que as próprias entidades buscaram nessa direção por articulações estabelecidas para além dos limites do Programa. Não obstante a isso, em determinados casos, foi tolerada a permanência de educadores com Ensino Fundamental.

A partir de 2006, os estudantes atendidos e os núcleos de alfabetização mantidos pelas entidades conveniadas começaram a ser incluídos no Sistema GDAE (Gestão Dinâmica de Administração Escolar)²⁴ como uma exigência da CENP. Da mesma maneira que as escolas da rede, cada entidade recebeu um código de identificação no sistema e um RA (registro acadêmico do aluno) para cada participante inscrito. As entidades devem realizar o cadastramento de alunos e núcleos diretamente no sistema *on-line*, informando à CENP, via e-mail, eventuais remanejamentos e/ou fechamentos de núcleos, de modo a facilitar a ação supervisora. A atualização dos dados dos alunos (inclusão ou exclusão) deve ser feita a cada dois meses. Alunos atendidos que já estiveram matriculados na rede regular, em qualquer uma das séries superiores às oferecidas pelo Programa, não podem ser cadastrados como inscritos.

²⁴ Portal operacional na internet que integra as informações das unidades escolares com órgãos regionais e centrais da SEE/SP, apoiando a atividade administrativa e possibilitando a códigos que permitem o acesso ao sistema para atualização On-Line. O código do aluno corresponde à sigla RA. Por meio dela, é gerado seu histórico escolar. Disponível em: < <http://www.gdae.sp.gov.br/gdae/PortalGdae/Default.jsp#> >. Acesso: 11 jan. 2014.

Quanto à questão da regionalização na distribuição dos núcleos entre as entidades, houve uma tentativa de negociação conjunta de critérios a fim de efetivá-la. Mediante isso, ensaiou-se um "acordo de cavalheiros", em nenhum lugar registrado e, na prática, nem sempre seguido, de que uma entidade não atuaria na mesma região que a outra.

Entre 2003 e 2006, a geografia do atendimento declarada pela SEE/SP foi a seguinte:

Quadro 02 – Localização dos núcleos por ONG no período de 2003 a 2006

Região	IBEAC	KOLPING	CCECAS	ITD
Norte	Brasilândia, Cachoeirinha, Jaçanã, Jaraguá, Mandaqui, Tremembé e Vila Maria	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	Santana
Sul	Campo Limpo, Capão Redondo, Jardim Ângela, Jardim São Luiz, Raposo Tavares e Vila Sônia	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	Campo Limpo	Americanópolis, Campo Belo, Campo Limpo, Cidade Ademar, Grajaú, Interlagos, Jardim Ângela, Jardim Miriam, Liberdade, Morumbi, Parelheiros, Pedreira, Santo Amaro e Socorro
Leste	Cangaíba, Antônio Estevam de Carvalho, Ermelino Matarazzo e Penha.	Artur Alvim, Aricanduva, Antônio Estevam de Carvalho, Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Itaim Paulista, Itaquera, Guaianazes e São Miguel Paulista	Cidade Tiradentes, Ermelino Matarazzo, Guaianazes, Itaim Paulista, Itaquera, Penha, São Mateus, São Miguel Paulista e Sapopemba	Brás
Oeste	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	Barra Funda, Bom Retiro e Santa Cecília
Grande São Paulo	Carapicuíba, Cotia, Itapeverica da Serra, Embu, Embu-Guaçu, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista	Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá e Suzano	Arujá, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Mogi das Cruzes, Poá e Suzano	Carapicuíba, Osasco e Taboão da Serra
Interior de São Paulo	Jundiaí, Pindamonhangaba, São Roque, Taubaté e Várzea Paulista	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>	<i>*Não possuiu núcleos no período</i>

Fonte: acervo do Processo Civil Nº 155/053.08.102151-6 de 2006, Ministério Público do Estado de São Paulo, Inquérito Civil 02/2006. Organização própria.

Analisando o quadro acima, fica evidente a existência de sobreposições. Na Zona Sul: Campo Limpo (ITD, CCECAS e IBEAC) e Jardim Ângela (IBEAC e ITD). Na Zona Leste: Antônio Estevam de Carvalho (IBEAC e Kolping), Ermelino Matarazzo (IBEAC, Kolping e CCECAS), Penha (IBEAC e CCECAS), Cidade Tiradentes, Itaim Paulista,

Itaquera, Guaianazes e São Miguel Paulista (Kolping e CCECAS). E, por fim, na Grande São Paulo: Carapicuíba e Taboão da Serra (IBEAC e ITD), Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá e Suzano (Kolping e CCECAS).

Pelo que pudemos depreender, o que realmente passou a acontecer foi a distribuição dos núcleos por DE²⁵, tal como se procede com as escolas da rede regular, para fins de supervisão e controle. Até mesmo porque as entidades permaneceram responsáveis pela organização da demanda e montagem das turmas a partir de critérios próprios, privilegiando a atuação em suas respectivas áreas de influência, ainda que procurem informações relativas às taxas de analfabetismo e/ou aos índices de desenvolvimento humano a fim de respaldarem seus planos de trabalho. Não obstante, a medida significou, tanto para a SEE/SP, quanto para as entidades, um avanço na operação da ação, viabilizando o acompanhamento da execução pedagógica e contribuindo para minimizar a disputa existente entre essas instituições desde a primeira fase. O número médio de estudantes por núcleo/ano decresceu durante a fase: de 25 para 20,6, significando uma conquista das entidades e possibilitando ganho de qualidade no aspecto pedagógico, à medida que isso permite um atendimento mais individualizado dos alfabetizando.

Cada Diretoria de Ensino (DE) da rede estadual passou a designar um supervisor e um professor coordenador de oficina pedagógica (PCOP) responsável pelo Programa. A CENP começa a se reportar a eles para proceder as ações de supervisão, tais quais as realizadas nas escolas da rede.

No ano de 2010, último ano de mandato do governador Serra, a quinta e última ONG a aderir ao Programa estabelece seu primeiro convênio com a SEE/SP: a AlfaSol. Conforme declarado pela CENP, a participação da AlfaSol se dá a convite da própria Secretaria, comandada na época por Paulo Renato de Souza – ex-Ministro da Educação no governo de FHC, durante o qual a AlfaSol foi idealizada e formalizada como organização gestora do Programa Alfabetização Solidária (PAS), encampado pela ex-primeira dama Ruth Cardoso. Com a substituição do PAS pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA) durante o primeiro ano de gestão do Presidente Lula, a AlfaSol, já na condição de organização social autônoma, aderiu à iniciativa, registrando participação significativa durante a primeira fase de implantação do programa federal, ocorrida entre 2003 e 2007.

²⁵ Para conhecer as regiões e localidades pertencentes a cada uma das DEs citadas, consultar: < http://www.educacao.sp.gov.br/central-de-atendimento/index_diretoria.asp >.

Assim, de acordo com os dados coletados na ATPCE, a partir de 2010, a regionalização dos núcleos e a respectiva organização do trabalho de supervisão apresentava a seguinte distribuição:

Mapa 02 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Grande São Paulo (Ano Base: 2010)

Mapa 03 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs do Interior do Estado (Ano Base: 2010)

As áreas da capital paulista, foram compartilhadas da seguinte maneira: no Centro, IBEAC e ITD; na região Leste 1, IBEAC, CCECAS e Kolping; nas regiões Leste 2, 3 e 4,

CCECAS e Kolping; na Leste 5, IBEAC e Kolping; na região Norte, IBEAC e AlfaSol; nas regiões Sul 1 e 2, IBEAC e ITD; na Sul 3, somente o ITD. Na região da Grande São Paulo, a distribuição foi: Caieiras e Guarulhos Norte, somente com o CCECAS; Guarulhos Sul com a Kolping; Itapequerica da Serra com IBEAC e ITD; Itaquaquecetuba e Mauá com Kolping e CCECAS; Mogi das Cruzes com CCECAS, Kolping e AlfaSol; Osasco somente com o IBEAC; Suzano com CCECAS e Kolping; e, Taboão da Serra com IBEAC e ITD. Já as localidades do interior do Estado ficaram sob responsabilidade conjunta do CCECAS, do IBEAC e da AlfaSol.

As ações de reformulação encaminhadas nesta fase do Programa foram avaliadas conjuntamente pelas instituições e pela CENP/CGEB como grandes conquistas, fruto do novo perfil que a relação de parceria tomou. A responsável pelo Programa na CENP durante esta fase (2003-2011) tornou-se uma referência marcante para as entidades, sendo por elas muito elogiada.

A CENP avalia ter sido capaz de implantar diretrizes e assumir, ainda que de forma incipiente, seu papel de orientação e regulação. Considerou que, após a realização das primeiras conversas com cada entidade, elas se mostraram bastante receptivas para o diálogo e até para as suas ingerências na execução da ação, imprimindo maior consistência ao Programa. Admite a existência de problemas devido ao perfil da “clientela”, concebida como muito resistente às regras e condições impostas pela rede regular e marcada por intensa flutuação na frequência e elevados índices de abandono e posterior retorno.

Não obstante a isso, o IBEAC declara que, até o ano de 2010, a CENP não fornecia nenhuma devolutiva acerca dos relatórios pedagógicos entregues e que produziu um relatório unificado sobre o trabalho de todas elas somente no ano citado, ao qual não tivemos acesso.

Em relação à implementação de diretrizes gerais de ação, pudemos constatar que tanto a CENP quanto a ATPCE acabaram por absorver as orientações e diretrizes do IBEAC como referência para o desenho-padrão da execução pedagógica e orçamentária do Programa.

Nesta altura do processo, a CENP declara reconhecer a relevância do trabalho das instituições parceiras, nas dimensões social e educacional. O monitor é definido como ousado e encarado com respeito, pois atua nos locais “onde o povo está”, muitas vezes pertencendo a contextos sociais complexos e de risco. Esta valorização é meramente discursiva e não se traduz em ações concretas em termos de melhor remuneração ou possibilidade de contratação formal. Neste aspecto, a partir de 2011, as entidades passaram

a adotar valores um tanto mais próximos entre elas, na tentativa de dirimir a concorrência existente até então.

O único dado indicativo sobre isto a que tivemos acesso corresponde ao valor investido pelo CCECAS conforme plano de trabalho de 2008/2009: R\$ 200,00 para a ajuda de custo do monitor e R\$300,00 para o coordenador. Se considerarmos que, em 2001, penúltimo ano da fase anterior, a mesma ONG investia R\$ 135,00 na ajuda de custo do monitor e R\$ 235,00 para o coordenador (VÓVIO e BICCAS, 2001, p. 56), percebemos um incremento da ordem de 48% e 28% respectivamente. Entretanto, quando comparamos os valores das ajudas de custo do biênio 2008/2009 com os valores do salário mínimo decretados no Estado de São Paulo para 2008 (R\$ 505,00²⁶) e para 2009 (R\$ 560,00²⁷), constatamos defasagens significativas. Em 2008, os percentuais de diferença, para menos, foram de 153% em relação ao monitor e 68% em relação ao coordenador. E, em 2009, foram de 180% e de 87%, respectivamente.

Em relação à dinâmica do financiamento, a SEE/SP passa a fixar, a partir de 2010, um valor por núcleo como parâmetro para o cálculo orçamentário. Essa medida é tomada tendo-se em vista que o fluxo escolar característico dos estudantes atendidos inviabiliza a construção de um referencial de valor baseado na relação de gastos por aluno, na opinião da SEE/SP. Essa lógica de cálculo é assim expressa pelo CCECAS:

“(...) a Secretaria fornece o indicativo. (...) Se você tem quatrocentas salas, você multiplica esse valor. (...) É só dividir o montante pela quantidade de núcleos, que você terá o custo de um núcleo/ano.” (Diretor do CCECAS da Grande São Paulo em entrevista realizada em 08/10/2011)

Em meados de 2011, ano inicial do terceiro mandato do governador Geraldo Alckmin no Estado, Herman Voorwald assume a pasta da Educação e a equipe da CENP é alterada. Uma nova pessoa é indicada para responder pelo Programa no setor, marcando, assim, o encerramento desta segunda fase. Os convênios continuaram a ser renovados, com projeção orçamentária até 2015 (data-base: 2010), conforme quadro a seguir:

²⁶ Valor referente ao piso salarial estipulado para as atividades profissionais pertencentes ao Grupo I, conforme Lei estadual nº 12.967/2008 de 29.04.2008, que vigorou no período de 01/05/2008 até 30/04/2009.

²⁷ Valor referente ao piso salarial estipulado para as atividades profissionais pertencentes ao Grupo I, conforme Lei estadual nº 13.485/2009 de 03.04.2009, que vigorou no período de 01/05/2009 até 31/03/2010.

Quadro 03 – Projeção do Parâmetro Custo/Núcleo definido pela SEE/SP para as ONGs (2009-2015)

Ano	Valor Custo/Núcleo Anual Projetado	Base de Cálculo	Observações
2010	R\$ 5.142,00	Reajuste de 20% sobre o valor de 2009	Redução em 6% dos núcleos.
2011	R\$ 5.142,00	Mantido o valor de 2010	-
2012	R\$ 5.705,15	Reajuste de 12,5% sobre os gastos com pessoal.	SEE/SP avalia que a média do número de alunos por núcleo está muito abaixo do previsto e propõe para 2012 a redução do número de núcleos, de modo que cada núcleo atenda em média de 20/25 alunos.
2013	R\$ 5.705,15	Manter o valor de 2012 e avaliar a frequência nos núcleos	Projeção de continuidade
2014	R\$ 6.275,70	Reajuste de 10% sobre o valor de 2013 e avaliar a frequência nos núcleos	Projeção de continuidade
2015	R\$ 6.275,70	Manter os valores de 2014	Projeção de continuidade

Fonte: Departamento de ATPCE da SEE/SP. Organização própria.

Abaixo, apresentamos os dados gerais de execução da segunda fase:

Tabela 02 – Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 2ª Fase: 2003-2011

Período de Atuação por ONG	ONGs	Investimento	Nº de Núcleos (Meta)	Nº de Alunos (Meta)
2003-2011	IBEAC	R\$ 12.738.160,00	3.250	69.300
	Kolping	R\$ 15.890.921,50	3.996	95.670
	CCECAS	R\$ 15.398.951,00	3.902	93.790
	ITD	R\$ 11.746.402,64	2.828	67.410
2010-2011	AlfaSol	R\$ 3.085.200,00	600	10.000
Total		R\$ 58.859.635,14	14.576	336.170

Fonte: Coordenadoria de Orçamento e Finanças da SEE/SP. (COFI) Organização própria.

Gráfico 04 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (2ª Fase)
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 05 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (2ª Fase)
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 06 – Distribuição dos Repasses por ONG – 2ª Fase
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Nesta segunda fase, tomando por base a previsão de metas e recursos, dá-se destaque à Kolping e ao CCECAS, seguidos pelo IBEAC e o ITD. Enquanto este último vai ganhando mais projeção paulatinamente, o IBEAC continua em movimento descendente. Já a AlfaSol, por ter ingressado no Programa apenas em 2010, apresenta metas pouco expressivas, tendo-se em vista os dados totais da fase. Os recursos investidos acompanham esse quadro.

O número médio de alunos por núcleo decresceu ao longo da fase, variando entre 25 e 17. Luta ganha pelas entidades que, reivindicando a fixação de um parâmetro de 15 alunos por núcleo, sofreram pressão constante da SEE/SP para manter o número mínimo entre 20 e 25 alunos.

O valor médio previsto de custo/núcleo evoluiu de R\$2.800,00 para R\$5.100,00, aproximando-se da meta apontada pela SEE/SP no Quadro 04 acima, registrando um incremento de 82% ao longo dos nove anos de execução da fase (2003-2011), período em que a inflação acumulada foi de 52,2%, conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidos (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)²⁸. Em decorrência disso, houve incremento, também, na projeção do valor médio de gastos por aluno que, variando entre de R\$100,00 e R\$240,00, indicou um percentual de aumento da

²⁸ Disponível em: < http://portaldefinancas.com/inpc_ibge.htm >. Acesso em 20 mar. 2014.

ordem 140%. Embora esses percentuais *per se* sejam substanciais, ficando ambos acima da inflação, deve-se dar atenção para o fato de que os valores iniciais são extremamente baixos.

2.4 Terceira fase (2011-2013): acirramento da regulação e do controle

A partir de junho de 2011, inicia-se o que estamos denominando de terceira fase do Programa, tendo-se em vista a mudança nos quadros da CENP e a reestruturação das coordenadorias e órgãos no interior da SEE/SP, operada pelo Decreto Nº 57.141 de 18/11/2011. No ano seguinte, a SEE/SP oficializa que o Programa Alfabetiza São Paulo é executado apenas pela frente *Parcerias com as ONGs*.

Na nova configuração, o Programa passa a ser gerido por três coordenadorias.

A gestão das ações pedagógicas fica sob responsabilidade do Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) alocado na Coordenadoria de Gestão da Educação Básica (CGEB), substituta da CENP. A SEE/SP designa uma Assistente Técnica do Centro para a tarefa, assessorada por um Executivo Público²⁹ e pelo Departamento de Desenvolvimento Curricular e de Gestão da Educação Básica (DGEB).

A dimensão administrativa de processamento dos convênios e das prestações de contas fica sob responsabilidade tanto do Centro de Convênios, quanto do Departamento de Controle de Contratos e Convênios, ambos, setores vinculados à atual Coordenadoria de Orçamento e Finanças (COFI)³⁰, antiga ATPCE. Não obstante essas mudanças, a pessoa responsável pelo Programa permaneceu a mesma desde 1997.

E, por fim, a parte de monitoramento do cadastro dos alunos e dos núcleos no GDAE fica sob responsabilidade da Coordenadoria de Informação, Monitoramento e Avaliação Educacional (CIMA), antigo CIE.

²⁹ Cargo de provimento por concurso público em nível superior, recém-criado pela SEE/SP no contexto da reestruturação. Este profissional é responsável por assessorar os Assistentes Técnicos na gestão das ações e Programas da rede.

³⁰ A Coordenadoria de Orçamento e Finanças agrupa toda a administração financeira e orçamentária da Secretaria da Educação. Entre suas atribuições, estão o planejamento, gerenciamento, controle e, quando necessário, a execução de atividades inerentes à administração de orçamento e finanças. A Coordenadoria é responsável por preparar expedientes a serem encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado e acompanhar a aprovação das despesas efetuadas. Disponível em: < <http://www.educacao.sp.gov.br/portal/orgaos/orgaos-centrais/orcamentos-financas> .>. Acesso em: 22 jul. 2012.

Para a nova responsável pelo Programa na CGEB, "tudo foi novidade", pois, até sua designação para o cargo, não conhecia bem a iniciativa. Ela esclarece que sua principal atribuição é acompanhar o trabalho de supervisão executado pelas DEs junto aos núcleos instalados, promovendo a interface entre a equipe de supervisores e as entidades.

Se, na fase anterior, o trabalho de supervisão se resumia à checagem superficial do funcionamento e acomodação dos núcleos (se ativo ou inativo na data da visita e verificação do local), do índice de frequência em cada um deles (quantidade de alunos presentes), da utilização ou não de Diário de Classe pelos monitores e da atividade dada no dia da visita, nesta fase, a ação supervisora adquire maior rigor e sistematização.

O posicionamento da CGEB perante as entidades para a adoção de tais medidas delineou dois argumentos: i) a importância da implementação de alguns procedimentos operacionais unificados, visando maior eficácia no cumprimento das ações pelos envolvidos (entidades, CGEB e DEs); ii) a necessidade de a SEE/SP obter parâmetros objetivos para acompanhamento e aperfeiçoamento do Programa e para avaliação do efetivo cumprimento das obrigações assumidas pelas entidades parceiras nos Termos de Convênio.

A fim de subsidiar a ação supervisora, um conjunto de documentos foi elaborado e formalizado pela CGEB, após a produção de versões preliminares que foram compatibilizadas em reuniões conjuntas. Para as DEs, foram entregues: Documento Orientador da Ação Supervisora, modelo de ficha de visita com critérios para supervisão dos núcleos (Ficha de Acompanhamento e Avaliação) e modelo de relatório semestral de supervisão a ser entregue à CGEB (Relatório de Acompanhamento e Avaliação). E, para as entidades: Documento Orientador da Ação das ONGs, modelo de relatório semestral de prestação de contas da execução pedagógica (Relatório Unificado) e modelo de planilha de relação de núcleos por DE (quantidade, endereços, horários de funcionamento, código no GDAE, identificação dos respectivos monitores – nome e endereço – e coordenadores – nome e telefone –, número de alunos por núcleo e indicação do tipo de locais nos quais funcionam: Igreja, escola, estabelecimentos comerciais, etc.).

Considerando a quantidade e a diversidade dos horários de funcionamento dos núcleos, a CGEB sugeriu a composição de uma comissão de supervisores na SEE/SP que ficasse responsável pelo acompanhamento do Programa e tivesse essa incumbência incluída no rol de suas atribuições – o que demandaria reformulação da legislação correspondente.

As fichas de visita de supervisão são preenchidas por núcleo, a cada comparecimento do supervisor, e validadas mediante a assinatura do monitor ou do coordenador. Essas visitas

devem ser realizadas durante o horário de funcionamento do núcleo, nos meses de maio, junho, setembro e outubro, estando o supervisor de posse da listagem dos alunos inscritos/cadastrados. Os critérios a serem observados e avaliados são três: material didático-pedagógico utilizado (adequação, tipo e diversificação), desempenho do monitor (registro diário da frequência e dos avanços dos alunos no Diário de Classe, planejamento das aulas, realização ou não de rotina semanal e organização de documentação avaliativa inicial e de processo dos alunos (portfólio ou outro) e condições físicas do núcleo "minimamente razoáveis" (iluminação, instalações sanitárias e ventilação adequadas; existência de lousa, de armários e mesa para o professor e de carteiras suficientes para os alunos; paredes, piso e teto pintados, sem umidade ou mofo). Na ocasião da visita, o monitor deve estar de posse do Diário de Classe e da documentação avaliativa dos alunos, contendo amostras de atividades realizadas no início do processo e as avaliações diagnósticas (iniciais) e processuais.

A partir da compilação dessas fichas preenchidas, os supervisores elaboram os relatórios semestrais de acompanhamento/avaliação e os encaminham para a CGEB, incluído considerações gerais e sugestões. Em caso de identificação de irregularidades, devem comunicar formalmente o setor por escrito. Dentre as orientações da CGEB para os supervisores, consta o alerta de que, ao realizarem suas avaliações nos núcleos, tenham em mente as especificidades do trabalho e do público atendido, as quais são diversas da rede regular.

Além dessas tarefas, a equipe de supervisão deve também: confrontar as planilhas quantitativas de núcleos/alunos entregues pelas entidades com o que consta no GDAE e garantir o acesso à continuidade da escolarização aos alunos aptos interessados. Nesse aspecto, são responsáveis por incentivá-los e orientá-los; esclarecer os monitores; fornecer-lhes listagem das escolas de Ensino Fundamental II localizadas nas adjacências dos núcleos; enfatizar, junto aos diretores das escolas, a não exigência de comprovante de escolaridade para a matrícula de egressos no Programa e promover o planejamento das matrículas na rede regular, possibilitando, inclusive, a abertura de classes.

A regionalização do atendimento entre as entidades e a organização do trabalho de supervisão por DE, em 2013, é apresentada nos mapas abaixo, a partir de dados coletados na CGEB:

Mapa 04 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Capital (Ano Base: 2013)

Mapa 05 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs da Grande São Paulo (Ano Base: 2013)

Mapa 06 – Regionalização do Atendimento por ONG e Organização do Trabalho de Supervisão nas DEs do Interior do Estado (Ano Base: 2013)

Conforme os mapas, em relação à fase anterior, ocorrem alterações em seis DEs. Na DE do Centro, a AlfaSol substitui o ITD. Na Leste 5, inclui-se a AlfaSol, que não atuava na região. Em Caieiras, o ITD é incluído. Em Carapicuíba, exclui-se o CCECAS. Em Mogi das

Cruzes, exclui-se a AlfaSol e em Osasco, o ITD substitui o IBEAC. Em Jacareí e Arujá, inclui-se a Kolping. As DEs de Miracatu e Sorocaba deixam de ser atendidas. Na DE de Santos, a região do Guarujá é incluída, e a DE de São João da Boa Vista/Espírito Santo do Pinhal passa a ser atendida pela AlfaSol. Nas demais DEs, permanece a mesma distribuição.

Para as entidades, as orientações e exigências da SEE/SP se traduzem nas seguintes tarefas: implantar núcleos com 12 a 15 alunos (a partir de 2013; em 2012 o parâmetro era 15 a 20); realizar o cadastramento de alunos e núcleos no GDAE; promover as formações de modo a incluir conteúdos e estratégias especificamente voltados para a alfabetização e pós-alfabetização; oferecer aos monitores todo o material de apoio necessário para que não utilizem a ajuda de custo ou recursos próprios para este fim; coordenar o trabalho dos envolvidos no Programa sob sua responsabilidade; reforçar o incentivo à continuidade da escolarização junto aos alunos, em parceria com a equipe de supervisão e encaminhar à CGEB a documentação de apoio à ação supervisora e referente à prestação de contas da execução pedagógica.

Quanto aos procedimentos de cadastramento, elas foram orientadas da seguinte forma: a ativação, inativação ou inserção de novos núcleos e o cadastro inicial de alunos devem respeitar as datas-corte semestrais fixadas pela CGEB. Fora desse período, somente serão aceitas excepcionalidades encaminhadas ao CEJA com justificativa; turmas com menos de 12 alunos poderão ser formadas, desde que haja anuência da SEE/SP; atualizar dados de cadastro dos alunos no sistema a cada dois meses (abril / junho / agosto / outubro); em caso de remanejamento ou fechamento de núcleo, atualizar o GDAE e comunicar imediatamente a CGEB por e-mail, que informará a DE, possibilitando que o supervisor, na visita, encontre o núcleo.

A documentação de apoio à supervisão exigida pela CGEB consiste em: planilha de relação de núcleos no modelo padronizado; cronograma das capacitações dos coordenadores e monitores; calendário anual de execução (especificando: distribuição mensal dos dias letivos previstos, duração e respectivos horários das reuniões administrativas e pedagógicas, períodos de planejamento e replanejamento); Planos de Ensino dos monitores (com os conteúdos a serem trabalhados, privilegiando as áreas de Língua Portuguesa e Matemática e apontando estratégias de ensino); e a listagem de alunos aptos interessados em prosseguir escolarização.

Para a prestação de contas, as entidades devem encaminhar, no final de cada semestre, o relatório unificado em papel timbrado, conforme roteiro padronizado. Esse

roteiro contempla: folha de rosto (nome do Programa e identificação do documento); informações institucionais das entidades (responsável, endereço, telefone, número do convênio, etc.); metas propostas e alcançadas (quantidade de núcleos e alunos previstos e efetivamente cadastrados); objetivos; ações desenvolvidas (1. Promoção de curso de alfabetização e pós-alfabetização equivalente ao Primeiro Segmento do Ensino Fundamental, 2. Acompanhamento Pedagógico – campanha de divulgação do Programa para mobilização da demanda e consolidação dos núcleos, 3. Reuniões da equipe de coordenação geral da entidade com os parceiros de execução, 4. Instrumentos de Avaliação utilizados, 5. Rotinas de visitação dos núcleos, 6. Cadastramento de núcleos e alunos no GDAE); quadro informativo da distribuição/quantidade de núcleos, monitores, coordenadores e dos apoios administrativos atuantes nas instituições subparceiras³¹ das entidades por DE; formação (descrição dos encontros realizados mais quadro informando número de participantes, número de turmas organizadas e carga horária mensal e total); e, se houver, seminários (identificando o número de participantes e o palestrante, com comentário sobre a relevância do tema abordado. Anexados ao documento, devem estar: lista de presença das formações (constando: nome do evento, identificação do capacitador, assinaturas dos presentes, data, local e horário); calendário de atividades realizadas; ficha padrão de relação de núcleos atualizada e planilha de fluxo escolar dos alunos atualizada (cadastrados, em alfabetização inicial, em pós-alfabetização, recadastrados, evadidos, desistentes e encaminhados para continuidade). Especificamente no relatório do segundo semestre de 2012, a CGEB solicitou a inclusão da planilha de fluxo escolar com dados desde 2009, ano a ano.

³¹ Refere-se às Associações, Organizações e Conselhos Comunitários vinculados ao IBEAC, ao CCECEAS, à Kolping e à AlfaSol que executam, *in loco*, as atividades de alfabetização e o gerenciamento dos monitores e coordenadores, utilizando recursos repassados pelas entidades conveniadas. O termo subparceiros está sendo usado para marcar a posição dessas instituições no Programa, pois, mesmo não possuindo parceria direta com a SEE/SP, utilizarem recursos provenientes dela.

Tabela 03 – Dados de Atendimento e Financiamento ONGs – 3ª Fase (2011-2013)

Período	ONG	Investimento	Nº de Núcleos (Meta)	Nº de Alunos (Meta)
2011-2013	IBEAC	R\$ 4.847.701,00	868	14.500
	Kolping	R\$ 6.558.526,00	1.173	22.460
	CCECAS	R\$ 5.708.284,00	1.022	18.520
	ITD	R\$ 5.544.028,35	987	19.740
	AlfaSol	R\$ 4.698.830,00	850	17.150
Total		R\$ 27.357.369,35	4.900	92.370

Fonte: Coordenadoria de Orçamento e Finanças da SEE/SP. (COFI) Organização própria.

Gráfico 07 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Núcleos (3ª Fase)

Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 08 – Distribuição Anual das Metas por ONG – Alunos (3ª Fase)
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Gráfico 09 – Distribuição dos Repasses por ONG – 3ª Fase
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Na terceira fase, Kolping e CCECAS permanecem em destaque, muito embora o ITD continue aumentando suas projeções. IBEAC e AlfaSol apresentam as projeções mais modestas da fase. A distribuição dos recursos acompanha essa tendência.

A projeção das médias custo/núcleo (reajustadas a partir das metas) a cada ano correspondeu a: R\$ 5.142 (2010 e 2011), R\$ 5.704,96 (2012) e R\$ 6.004,00 (2013). Nos anos de 2010 e 2011 a projeção inicial, com data-base de 2010 (Quadro 04), se confirma. Já em 2012 e 2013, o valor decresce, indicando a redução das metas de núcleos previstas.

A média de gastos por aluno nesta fase foi de R\$ 344,66, apenas R\$ 44,66 superior à fase anterior.

A ajuda de custo destinada aos monitores e coordenadores, no ano de 2012, variou de ONG para ONG: entre R\$ 300,00 e R\$ 315,00 para o monitor e entre R\$ 410,00 e R\$ 500,00 para coordenador que administra 10 turmas. Se considerarmos os dados do CCECAS apresentados na segunda fase, houve aumento de cerca de 43% no valor destinado aos monitores e entre 30% e 63% para os coordenadores. Não obstante a robustez dos percentuais de incremento, os valores permanecem defasados. Por exemplo, no Programa Brasil Alfabetizado (PBA) do Governo Federal³², os valores da bolsa-auxílio, no mesmo ano, foram de R\$ 600,00 para coordenadores que administram 5 turmas e R\$ 400,00 para monitores, podendo chegar a R\$ 600,00 em casos de atuação em duas turmas ativas.

Do ponto de vista da CGEB, em balanço apresentado às entidades na reunião conjunta no mês de setembro de 2013, ainda era necessário aprimorar a ação supervisora no Programa e equacionar orientações relativas à utilização do Sistema GDAE.

Na avaliação do setor, as entidades atenderam as orientações administrativas e pedagógicas repassadas nos semestres anteriores; monitores e alunos demonstraram maior comprometimento com o trabalho e a maioria dos núcleos visitados³³ estava ativa e funcionando de maneira satisfatória.

As entidades com o maior percentual de núcleos visitados foram o CCECAS (68%) e o IBEAC (60%). No meio termo ficaram: Kolping (45%) e ITD (41%). A AlfaSol registrou o menor percentual (20%).

Todas as entidades apresentaram um percentual de núcleos visitados inativos. A AlfaSol ficou na liderança com 13%. Em segundo e terceiro lugares, o ITD (11%) e o IBEAC

³² Resolução FNDE/MEC Nº 44 de 05 de setembro de 2012. Disponível em:

< http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17457&Itemid=817 >. Acesso: 30 jan. 2014.

³³ A visita de supervisão foi realizada em 50% dos núcleos instalados.

(10%). O CCECAS ficou em penúltimo lugar, com 9%, e a Kolping registrou o menor índice, 6%.

Quanto à adequação das condições físicas dos núcleos visitados, bem como do desempenho pedagógico dos monitores, a avaliação foi positiva. O período avaliado corresponde ao ano de 2012 e ao primeiro semestre de 2013. IBEAC e ITD mantiveram seus resultados, CCECAS e Kolping registraram melhoras e a AlfaSol declinou em 2013.

Na avaliação da equipe de supervisão das DEs, a padronização dos documentos de registro utilizados facilitou o trabalho e o estreitamento da comunicação entre a SEE/SP e as entidades.

Como aspectos problemáticos, destacaram: a organização dos registros pelas entidades (planilhas e GDAE), as condições de infraestrutura dos núcleos e a incipiente intensificação da formação dos monitores. E, como sugestões de melhoria, apontaram: a necessidade de organização de atendimento do Programa no horário noturno pela DE, a formação de um grupo de supervisores (comissão) ou a definição de supervisores por setor para acompanhar os núcleos, o compartilhamento dos documentos orientadores e a participação da supervisão nas reuniões pedagógicas das entidades.

Como sugestões de aperfeiçoamento para o trabalho, fazem indicações por setor. Ao CEJA: maior celeridade e clareza dos dados dos núcleos e realização de videoconferências. Às DEs: organização do tempo para a realização das visitas e elaboração dos relatórios de acompanhamento e considerar a possibilidade de realização da supervisão por amostragem. Às entidades: agilizar o início das atividades para evitar a evasão; melhorar a capacitação pedagógica realizada aos coordenadores e monitores; acompanhar as visitas da supervisão e investir mais em recursos pedagógicos e infraestrutura dos núcleos.

Do ponto de vista das entidades, o perfil delineado para a ação supervisora transformou a relação de diálogo construída com a SEE/SP na fase anterior em conflito e, por vezes, confronto, devido à ênfase no controle de resultados e na regulação do currículo e da avaliação.

Não obstante julgarem a continuidade da ação supervisora como um ponto favorável ao trabalho, as entidades consideram que a SEE/SP ainda precisa compreender melhor as especificidades da Educação Popular, para, então, conseguir adotar a perspectiva adequada de acompanhamento dos núcleos. Na opinião delas, o perfil da ação supervisora no Programa não deve coincidir com o que é feito no sistema regular, conforme ocorreu ao longo da fase.

Ademais, avaliam que a comunicação com o órgão precisa ser melhorada. Nesse sentido, pautam: a necessidade de se reunirem logo no primeiro semestre de cada ano; a necessidade de maior compartilhamento das estratégias administrativas e pedagógicas e a importância da criação de um documento que formalize o Programa. E, por fim, sinalizam a necessidade de maior integração entre elas mesmas.

Mediante ao que foi exposto até aqui, é possível entrever que o processo de implementação do Programa ao longo do tempo aponta, como principais tendências, o crescimento do número de núcleos e alunos atendidos e dos valores investidos; a ampliação de parceiros, contudo, sem abertura de seleção pública; a ampliação do período de execução do plano de trabalho de um para dois anos; a progressiva diminuição do número mínimo de alunos para abertura e manutenção de núcleos; a crescente regulação e controle das ações pela SEE/SP e uma discreta ampliação da visibilidade pública da iniciativa. No capítulo IV, será feita uma análise mais acurada da política.

CAPÍTULO III – Perfil das organizações sociais executoras e suas propostas pedagógicas

Foram utilizados, até aqui, dois termos para fazer referência às instituições executoras do Programa - entidades ou ONGs -, pois são essas as formas como a SEE/SP se reporta a elas. Contratualmente, o Termo de Convênio as especifica como *entidades*, mas, na documentação da CGEB, são identificadas como ONGs.

Nesta parte do texto, caracterizamos o perfil institucional de cada uma delas, bem como as propostas pedagógicas que desenvolveram participando do Programa, a fim de proceder uma análise da natureza dessas instituições.

3.1 Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário Queiroz Filho (IBEAC)

O IBEAC se define como uma organização não governamental, filantrópica, sem fins lucrativos e de utilidade pública. Foi fundado em 1981 por um grupo de militantes políticos alinhados com o movimento da Juventude Universitária Católica (JUC) e da Democracia Cristã, sob a liderança de André Franco Montoro, então filiado ao PMDB, partido pelo qual concorreria e venceria as eleições diretas para o governo estadual paulista em 1982 (OLIVEIRA, 2006, p. 76).

De acordo com Oliveira (2006, p. 86), a principal diretriz do Montoro para o IBEAC foi a possibilidade de exercitar “(...) a democracia participativa, por meio da corresponsabilidade entre a sociedade e o governo”.

O objetivo do recém-criado Instituto consistia em: estimular a participação e autonomia de grupos e movimentos sociais para lutarem pela democracia, pela garantia de direitos e pela transformação das realidades sociopolíticas. Promovia cursos, seminários e estudos nas áreas de Direitos Humanos, Cidadania, Democracia Participativa e Solidariedade e apoiava iniciativas comunitárias e projetos nessas direções. E assim o fez até 1990, colocando-se como canal de ligação entre comunidades e governos e como espaço

para debates de temas políticos emergentes na América Latina e no Brasil pós-redemocratização.

Entre os anos de 1990 e 1992, o convênio com a Fundação Konrad Adenauer (FKA³⁴), mantenedora da ONG desde 1983, cessou. A necessidade de garantir o financiamento da instituição demandou a reorientação dos rumos. Nesse contexto, o IBEAC identificou o campo da educação como uma área propícia para a captação de novos recursos e passou a atuar em duas frentes: Educação – Programa IBEAC/EJA e Direitos Humanos – Programa de Formação em Direitos Humanos.

A partir de 1993, subsidiada pelos parceiros ASSOBESP (1993/1995), FNDE/MEC (1995/2002) e pela SEE/SP (1997/2014), a ONG desenvolveu seu Programa de IBEAC/EJA, como uma decorrência do trabalho de formação de Conselhos Comunitários, conforme descrito no Capítulo 1. Em 2001, a iniciativa foi premiada pelo Júri Internacional de Prêmios de Alfabetização da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), outorgando ao IBEAC “Prêmio NOMA de Alfabetização”. O IBEAC é a única organização social, dentre as cinco conveniadas com a SEES/SP, afiliada à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG³⁵) – desde 1995.

Após a morte de Montoro, em 1999, a saída dos idealizadores do Programa IBEAC/EJA da diretoria da ONG e a diminuição das parcerias com governos e empresas, o IBEAC passa, na década de 2010, por um momento crítico. Mantém-se, praticamente, com os recursos advindos da parceria com a SEE/SP e do aluguel de seu antigo prédio-sede, localizado no Bairro Sumaré, Zona Oeste da capital paulista. A nova sede, temporária, fica no mesmo bairro, com dimensões físicas notavelmente menores.

Como valores institucionais, preserva a defesa dos direitos humanos, a construção coletiva de saberes e a valorização da diversidade e das realidades locais e regionais.

No âmbito do Programa Alfabetiza São Paulo, o IBEAC propõe-se a: estimular a prática da reflexão, possibilitando ao educando tornar-se protagonista na construção de seu aprendizado; formar “leitores” e “escritores” capazes de buscar informações em fontes variadas e utilizar os gêneros discursivos como forma de expressão/comunicação em

³⁴ A FKA é uma fundação alemã, de cunho político, com perfil cristão-democrático. Realiza ações de educação política e assessoramento, com vistas a fomentar e preservar a democracia liberal e o diálogo internacional. Atua no Brasil há mais de 40 anos. Disponível em: < <http://www.kas.de/brasilien/pt/> >. Acesso: 15 jan. 2014.

³⁵ A ABONG foi fundada em 10/08/1991. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, democrática, pluralista, antirracista e antissexista, que congrega organizações que lutam contra todas as formas de discriminação e desigualdades, pela construção de modos sustentáveis de vida e pela radicalização da democracia. Disponível em: < http://www.abong.org.br/quem_somos.php >. Acesso em: 06 abr. 2014.

contextos diferenciados e atingir a alfabetização dos alunos ao final de 24 meses, tornando possível a continuidade dos estudos.

Na execução do Projeto IBEAC/EJA, no convênio com a SEE/SP, o IBEAC coordena e subsidia o trabalho de seus subparceiros, os Conselhos Comunitários. É responsável pelas decisões, pelo planejamento e pela administração da execução pedagógica e financeira. Recebe, confere e aprova as prestações de contas mensais enviadas pelos Conselhos, promove a formação inicial e continuada dos monitores e coordenadores, atualiza o GDAE, supervisiona os núcleos *in loco* e presta contas à SEE/SP.

A equipe dos Conselhos Comunitários, composta por monitores, coordenadores pedagógicos de turma e coordenador administrativo, realiza a mobilização da demanda e a divulgação do Programa (cartazes e banners), organiza e instala os núcleos, executa o curso de alfabetização e presta contas ao IBEAC.

No aspecto metodológico, compreende a alfabetização em sentido amplo, pelo qual leitura, escrita e cálculo são trabalhados a partir de situações contextualizadas e atrelados à sua respectiva função social. Desta forma, o monitor precisa ser capaz de considerar o conhecimento prévio dos alunos e planejar situações didáticas nas quais possam utilizar o que já sabem para aprender o que não sabem.

Os conteúdos de alfabetização e pós-alfabetização são abordados por temas geradores, tendo como subsídio a Proposta Curricular para 1º Segmento do Ensino Fundamental/EJA (RIBEIRO, 1997), conforme aludimos anteriormente. O trabalho com tema gerador segue os fundamentos freireanos, nos quais o diálogo, a valorização dos saberes e conhecimentos dos alunos, bem como a problematização e a reflexão sobre suas realidades vividas são elementos fundamentais para a aprendizagem dos conteúdos escolares, com vistas à superação da condição de analfabeto. A sistematização das orientações pedagógicas do Instituto e de suas assessorias resultou em um conjunto de sete publicações (Anexo B).

Para o registro do processo pedagógico e a avaliação dos alunos, utilizam-se o planejamento semanal, o diário de classe, as sondagens individuais, o portfólio do aluno e o teste de escolaridade. As sondagens individuais consistem em avaliações diagnósticas que aferem o nível de conhecimento do aluno acerca da linguagem escrita. O portfólio do aluno é composto pelo conjunto de sondagens periódicas realizadas, acompanhadas de atividades outras, que demonstrem os avanços obtidos. Já o teste de escolaridade é aplicado aos alunos

considerados aptos para o ingresso no segundo segmento do Ensino Fundamental, com o propósito de encaminhá-los.

As aulas ocorrem de segunda a quinta-feira e têm duração de duas horas, perfazendo um total de oito horas semanais. Os horários de aula são adaptados às necessidades de cada localidade. Às sextas-feiras, realizam-se as reuniões pedagógicas semanais para planejamento conjunto do monitor com o coordenador pedagógico de turma.

As formações para monitores e coordenadores pedagógicos de turma são promovidas por consultores e assessores do IBEAC, por meio de cursos mensais, reuniões pedagógicas locais (quinzenais), grupos de estudo e seminários.

3.2 Comunidade Kolping São Francisco de Guaianases (Kolping Guaianases)

A Kolping Guaianases foi constituída em meados de 1982 por um grupo de mulheres preocupadas em combater a criminalidade na região. Visando oferecer alternativas de sobrevivência e inserção social à população jovem e adulta para a distanciar da "carreira no crime", decidiram organizar uma entidade sem fins lucrativos.

O prédio sede da instituição fora um ponto de tráfico de drogas. As mulheres estabeleceram negociações constantes com os traficantes da localidade, assumindo para si a tarefa de educar seus filhos, e acabaram adquirindo o local.

O objetivo da entidade é a promoção integral da pessoa humana, por meio da formação educacional, profissional, social e familiar. Pertence ao rol de instituições vinculadas à Obra Kolping do Brasil³⁶, cuja missão consiste em integrar a pessoa com a comunidade e estruturar a comunidade a serviço da pessoa mediante a execução de projetos sociais e educacionais que fortaleçam vínculos afetivos, ampliem o conhecimento e promovam o desenvolvimento humano.

³⁶ A Obra Kolping define-se como um movimento social, popular e católico a serviço do trabalhador e sua família. Foi iniciado pelo Padre Adolfo Kolping em 1849 na Alemanha. Em 1968, por meio do Projeto Ação Brasil, surge a Obra Kolping do Brasil, voltada para a promoção da profissionalização. Ela se auto define da seguinte maneira: uma "Comunidade Kolping" consiste na união de vários grupos que se identificam como "Família Kolping". Trata-se de grupos de artesãos, associações de lavradores, grupos de crianças, jovens e idosos, clube de mães, círculo cultural, grupos de alfabetização, escolas sociais e grêmios esportivos. Disponível em: < <http://kolping.org.br/site/> >. Acesso: 16 jan. 2104.

Em consonância com seus objetivos e missão, oferece, por meio de convênios e parcerias com órgãos públicos, diversos serviços socioassistenciais voltados para as demandas da comunidade em que se insere, tais como: Telecentro, Inclusão Digital, Atendimento Jurídico (acesso à justiça), Núcleo de Convivência do Idoso (NCI), Medida Sócio Educativa em Meio Aberto (MSE-MA), acesso ao Programa Leve Leite, Centro da Juventude (CJ), Universidade para Todos, Centros Educacionais de Educação Infantil Tuquinha I II III IV, Casa Abrigo Kolping (SAICA) e Serviço de Assistência Social à Famílias (SASF).

Em parceria com a SEE/SP, no Programa Alfabetiza São Paulo, desenvolve o Projeto Saber Mais, cujo objetivo consiste em contribuir para a erradicação do analfabetismo nas zonas periféricas de São Paulo, dando aos participantes a oportunidade do desenvolvimento das capacidades necessárias para se tornarem usuários da língua com fluência e competência, saberem selecionar diferentes fontes de informações, utilizarem os recursos tecnológicos que a sociedade moderna dispõe e promover a inclusão social e cultural, aquisição e elevação da capacitação profissional e exercício pleno da cidadania. A estrutura organizacional utilizada no projeto pela Kolping é a mesma adotada pelo IBEAC.

A entidade planeja, coordena e subsidia o trabalho de Associações, outras ONGs e Conselhos Comunitários, que são seus subparceiros. Estes últimos executam as ações *in loco* e prestam contas à Kolping.

Do ponto de vista metodológico, assume a concepção construtivista, abordando os conteúdos de alfabetização e pós-alfabetização a partir da estratégia de resolução de problemas. Aborda as seguintes áreas curriculares: Linguagens e Códigos, Matemática e Estudos da Sociedade e da Natureza.

O aluno é concebido como protagonista de seu processo de construção de conhecimentos por meio das ações e atividades desenvolvidas. Deste modo, o monitor é considerado um potencializador, um mediador dos conhecimentos que os alunos constroem. Cabe a ele organizar as situações de aprendizagem e as intervenções pedagógicas que os auxiliem em suas próprias construções, considerando seus conhecimentos e os mecanismos envolvidos nesse processo, além das questões relacionadas à didática do objeto a ser ensinado e aprendido. Portanto, precisa estar compromissado com sua prática e refletir sobre ela constantemente.

Os materiais pedagógicos utilizados envolvem: documento com as expectativas de aprendizagem e guia de orientação didática sobre o trabalho com alunos não alfabetizados

elaborados pela entidade; coletâneas de textos teóricos sobre a aprendizagem significativa, com orientações sobre a realização de projetos e sequências didáticas em Língua Portuguesa e Matemática.

Para o registro do processo pedagógico e avaliação dos alunos, utiliza-se: a rotina de trabalho semanal, o caderno de registro pedagógico, os portfólios dos alunos e os mapas de sondagem. Estes últimos são produzidos a partir da aplicação de cinco atividades avaliativas, no início e ao longo do processo de alfabetização, e servem para diagnosticar as hipóteses de escrita dos alunos, tendo-se em vista a elaboração do planejamento das aulas e/ou encaminhamento dos alunos para a continuidade.

A carga horária semanal de aula é de oito horas, com duas horas de aula por dia, quatro dias por semana. Outras duas horas se destinam às reuniões pedagógicas semanais para planejamento conjunto do monitor com o coordenador pedagógico de turma. Os horários de aula são adaptados às necessidades de cada localidade.

As formações para monitores e coordenadores pedagógicos de turma são promovidas pela equipe pedagógica da Kolping, composta por um coordenador pedagógico do projeto, um coordenador pedagógico da formação, um supervisor pedagógico do projeto e seis formadores. Cabe à equipe, também, a definição do cronograma e dos conteúdos dos encontros, realizados por meio de cursos, reuniões pedagógicas locais e seminários.

3.3 Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo (CCECAS da Grande São Paulo)

O CCECAS da Grande São Paulo é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCI) criada em 1998, com o apoio do IBEAC.

Resultou da luta de um grupo de jovens por moradias populares na Zona Leste da Capital e da Região Metropolitana de São Paulo durante a década de 1980. Findo o período de ditadura militar, as famílias da Região do Alto Tietê³⁷ se reuniam e pressionaram os

³⁷ Denominação aplicada aos municípios localizados na região da nascente do Rio Tietê: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Disponível em: < http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_do_Alto_Tiet%C3%AA >. Acesso em: 16 jan. 2014.

governos pela conquista da casa própria. As primeiras construções foram adquiridas no bairro do Aracaré, em Itaquaquecetuba, durante o governo Quércia (1987-1991).

Entre os anos 1980 e 90, em meio aos conflitos enfrentados na relação com o governo estadual e amparados pela crescente articulação dos movimentos sociais da época, os demandantes conquistaram a aprovação dos projetos habitacionais pela então Secretaria Estadual de Habitação e sua viabilização via Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). As famílias envolvidas participaram ativamente dos mutirões de construção e, no transcorrer dos trabalhos, a questão do analfabetismo na população jovem e adulta envolvida evidenciou-se.

A primeira iniciativa para seu enfrentamento foi implementada por um professor da localidade, chamado Francisco Alves Saraiva, que passou a alfabetizar voluntariamente os participantes do mutirão. Em razão de seu falecimento, um grupo de lideranças comunitárias e políticas da região, arregimentadas por Ricardo Silva, deram continuidade à ação. No ano de 1998, Ricardo Silva aproximou-se do IBEAC, com a mediação do Padre Ticão, e consolidou a formalização da OSCIP. Seu desejo à época era conseguir alternativas para maior qualificação pedagógica dos voluntários que ministravam as aulas de alfabetização sob sua orientação e viabilizar o aumento do número de núcleos que o grupo administrava.

A OSCIP assume como missão institucional: contribuir com a promoção educacional, cultural e econômica de pessoas jovens e adultas em situação de exclusão, para o exercício da cidadania e desenvolvimento de suas capacidades na construção de uma sociedade justa e igualitária. E, para sua consecução, desenvolve as seguintes ações em articulação com parceiros diversos: Projeto de Habitação Popular Chiquinha Gonzaga (construção de casas populares e luta pela moradia), Projeto Só Alegria (acesso a programas de assistência social para a terceira idade) e Projeto Educar Para Mudar em parceria com a SEE/SP, cujos objetivos são: alfabetizar pessoas jovens e adultas, de modo que possam experimentar um conjunto amplo de práticas de leitura e escrita e diversas fontes de informação; contribuir para a aquisição de novas habilidades cognitivas, motivando os alunos para o exercício pleno da cidadania; propiciar acesso a outros graus ou modalidades de ensino básico e profissionalizante, assim como outras oportunidades de desenvolvimento cultural; incentivar a incorporação ao mundo do trabalho com melhores condições de desempenho e participação na distribuição da riqueza produzida; integrar os alunos na comunidade, propiciando discussões nos campos sociais, econômicos, políticos e culturais, para que tenham consciência crítica dos seus direitos e deveres.

A estrutura organizacional utilizada no projeto pelo CCECAS é mesma adotada pelo IBEAC e pela Kolping. A entidade planeja, coordena e subsidia o trabalho de Associações, outras ONGs e Conselhos Comunitários, que são seus subparceiros. Estes últimos executam as ações *in loco* e prestam contas ao CCECAS.

Como opção metodológica, inspira-se nas propostas de Paulo Freire e do construtivismo de Emília Ferreiro. Adaptando-as, desenvolve o planejamento a partir dos conhecimentos prévios dos alunos, conscientizando-os da necessidade de assumirem-se como sujeitos de suas aprendizagens. Estando imersos em um mundo letrado, possuem algum nível de aproximação com a língua escrita. Sendo assim, a tarefa do monitor é estimulá-los a produzir textos escritos significativos e trabalhar com essas produções na abordagem dos conteúdos curriculares formais. Analisando-as, juntamente com os alunos, o monitor introduz novas informações para que eles avancem na compreensão do sistema de escrita convencional. A relação entre monitor e aluno é concebida horizontalmente, ou seja, entre sujeitos que possuem conhecimentos diferentes e que, durante o processo de partilha dos mesmos, constroem novos saberes. Esse processo é pautado no diálogo e na reflexão crítica constante sobre as ações realizadas. As áreas curriculares abordadas são: Linguagens e Códigos, Matemática e Estudos da Sociedade e da Natureza.

O material pedagógico de referência compreende a Coletânea de Textos *Confabulando, Estoriando, Poetizando* – organizada pela ONG Vereda e pelo Movimento de Educação e Base (MEB), a Proposta Curricular de EJA para o Primeiro Segmento do Ensino Fundamental (RIBEIRO et al, 1997), a Coleção *Viver, Aprender: educação de jovens e adultos* (VÓVIO et al, 1998), biblioteca ambulante, um documento didático orientador para realização do diagnóstico das habilidades de leitura e escrita dos alunos – elaborado pela entidade – e um conjunto de jogos pedagógicos (ábaco, blocos geométricos, dominó, cédulas sem valor, material dourado, tangram, vareta, uno, dado e calculadora). A sistematização das orientações pedagógicas do Conselho e de suas assessorias resultou em um conjunto de três publicações (Anexo C).

A avaliação é realizada ao longo de todo o processo, abordando tanto a dinâmica geral do grupo quanto o desempenho de cada um dos alunos. O resultado dessa avaliação fornece parâmetros para a reorientação do trabalho e a criação de estratégias para atendimento individualizado dos alunos. Nessa perspectiva, não se avalia apenas o que os alunos sabem ou não sabem fazer. Avalia-se, também, a proposta pedagógica e as estratégias adotadas pelo monitor. O instrumento de registro do desempenho dos alunos é o portfólio individual, que

contém produções que comprovam as aprendizagens adquiridas. Utiliza-se, também, o Diário de Classe.

A carga horária semanal de aula é de oito horas. As aulas são ministradas de segunda a quinta-feira. Às sextas-feiras, são realizadas as reuniões pedagógicas para planejamento conjunto do monitor com o coordenador pedagógico de turma. Os horários de aula são adaptados às necessidades de cada localidade.

As formações para monitores e coordenadores pedagógicos de turma são promovidas pela equipe pedagógica do CCECAS (subsidiada por uma consultora fixa), por meio de cursos, reuniões pedagógicas locais, seminários e oficinas.

3.4 Instituto Tecnológico Diocesano Santo Amaro (ITD)

Conforme mencionamos no Capítulo II, o ITD surgiu no ano 2000, a partir da reformulação do CCECAS de Santo Amaro, criado em 1998 pelo IBEAC. Dom Figueiredo, presidente do ITD e ex-presidente do referido Conselho, além de ser uma personalidade religiosa renomada, é, também, apresentador de diversos programas pela Rede Vida (assim como o ex-Secretário de Educação de São Paulo que oficializou o PAI, Gabriel Chalita) e pela RedeTV!, dentre eles, as missas cocelebradas com a participação do Padre Marcelo Rossi. Foi presidente da Confederação Nacional dos Bispos no Brasil (CNBB) no Estado de São Paulo e é membro da Academia Paulista de Letras (APL)³⁸.

O ITD pertence à Diocese de Santo Amaro, divisão territorial da Igreja Católica no estado paulista, criada em 15 de março de 1989 pelo Papa João Paulo I.

Assume-se como uma entidade assistencial filantrópica sem fins lucrativos de cunho caritativo. Sua finalidade é promover educação, formação de mão de obra e qualificação profissional. Como valores institucionais, expressa a responsabilidade social e a idoneidade, a transparência e a integridade na gestão do setor. Seus princípios de atuação consistem em presteza, comprometimento, qualidade, zelo e ética na prestação de serviços. Apregoa o espírito de equipe e de humanidade e a valorização e respeito ao indivíduo, de seu meio e de suas competências.

³⁸ Disponível em: < <http://www.padremarcelorossi.com.br/perfilDomFernando.php> >. Acesso em: 09 nov. 2012.

Ao longo de doze anos de existência, desenvolve ações sociais com subsídio dos seguintes parceiros: Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), SERT, Fundação de Desenvolvimento da Unicamp (FUNCAMP) e Centro de Integração Empresa-Escola (CIEE). Com os parceiros Ultrafarma, Banco Bradesco e Shopping Interlagos, oferece curso de EJA do Segundo Segmento do Ensino Fundamental. E, em parceria com a SEE/SP, oferece curso equivalente ao Primeiro Segmento do Ensino Fundamental.

O objetivo do trabalho realizado em convênio com a SEE/SP consiste em atender jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolarização mediante a oferta de situações de aprendizagem significativas às necessidades educacionais, que deem oportunidade a acesso, permanência e êxito dos alunos, por meio de uma educação inclusiva e de qualidade.

A estrutura de organizacional adotada no Programa pelo ITD apresenta diferenças em relação às demais. A entidade não trabalha com subparceiros, embora os núcleos de atendimento funcionem em espaços cedidos. É o departamento pedagógico do próprio ITD que realiza a execução administrativa e pedagógica, estando os coordenadores pedagógicos de turma e os monitores diretamente a ele vinculados.

Do ponto de vista metodológico, a ONG utiliza o modelo de ensino supletivo nas funções reparadora e equalizadora. Os alunos são distribuídos em quatro módulos, correspondentes às quatro primeiras séries do Ensino Fundamental I. As turmas são multisseriadas e reúnem alunos de todos os módulos. Sendo assim, não é estipulado um prazo específico para a transição de um módulo a outro. É o monitor, subsidiado pela coordenação pedagógica do ITD, que determina o momento em que os alunos devem avançar, mediante avaliação da aprendizagem adquirida.

A avaliação é realizada pelos seguintes instrumentos: avaliação diagnóstica inicial, portfólio do aluno e avaliações bimestrais. Essas últimas são aplicadas pelos monitores e corrigidas pela coordenação pedagógica do ITD, a fim de compor o histórico e mensurar sua progressão de módulo. A avaliação diagnóstica determina o enquadramento dos alunos nos módulos. Utiliza-se, também, o diário de classe.

Para os monitores e coordenadores que ingressam no projeto pela primeira vez, o ITD realiza um encontro denominado Integração, no qual formaliza o contrato de voluntariado, recolhe a documentação pessoal exigida, repassa as diretrizes institucionais a serem seguidas e apresenta seus materiais pedagógicos. Nos módulos 1 a 3, abordam-se apenas as áreas de Língua Portuguesa e Matemática. No módulo 4, incluem-se, também,

conteúdos da área de Estudos da Sociedade e da Natureza. Essas áreas curriculares são trabalhadas a partir da utilização do material institucional, produzido pela própria entidade, durante a execução do Programa: a Coleção *Crescendo no Saber* – composta por quatro apostilas, uma por módulo, a Proposta Curricular do ITD para o Primeiro Segmento do Ensino Fundamental e o Projeto Político Pedagógico Institucional.

A formação continuada é realizada por meio de encontros de capacitação mensais, de atendimentos individuais realizados pela equipe interna do ITD com os coordenadores pedagógicos de turmas (AICs) e de reuniões pedagógicas mensais realizadas entre coordenadores e monitores.

Os AICs ocorrem duas vezes ao mês. Um dos encontros se destina a questões administrativas e o outro a questões de cunho pedagógico. O coordenador recebe o Manual de Orientações ao Coordenador de Equipe contendo esclarecimentos sobre os procedimentos administrativos.

Para a realização dos encontros de capacitação mensais, o ITD recorre a palestrantes e capacitadores convidados para a abordagem de temáticas específicas.

3.5 Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol)

A AlfaSol surge em decorrência da criação do Programa Alfabetização Solidária (PAS) dentro do Programa da Comunidade Solidária durante a gestão do ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

O PAS foi idealizado pelo MEC e implementado pelo Programa Comunidade Solidária entre os anos de 1996 e 2002. Sua estrutura administrativa e de gestão era composta por uma Coordenação Executiva (subordinada ao Programa Comunidade Solidária), uma Diretoria de Programas, quatro subcoordenações (de empresas, universidades, municípios e articulação nacional) e três gerências (de aquisição e distribuição, de supervisão e financeira). Nos dois primeiros anos de funcionamento, o montante de recursos doados pelas empresas que aderiram ao PAS foi gerido pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Em 1998, no II Encontro de Parceiros, evento que reuniu o empresariado cofinanciador do programa, foi constituída a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), em solenidade liderada pela então Primeira-

Dama, Ruth Cardoso. Além de substituir o CRUB no gerenciamento financeiro do PAS, a AAPAS institucionalizou a parceria já existente entre o Governo Federal e setores do empresariado brasileiro. Para o cargo de superintendente da recém-criada Associação, designou-se a Sra. Regina Célia Esteves que, à época, respondia pela Coordenação Nacional Executiva do PAS e compunha, juntamente com Ruth Cardoso, o Conselho da Comunidade Solidária (DI PIERRO, 2000).

Com a sucessão presidencial de 2003, o PAS deixa de ser um programa de governo, convertendo-se na ONG AlfaSol e a AAPAS transmuta-se em Associação Alfabetização Solidária (AAAS), entidade que gerencia a ONG. Apesar dessas modificações, Regina Célia permanece na superintendência da AlfaSol até os dias atuais (abril de 2014).

Fundada como uma organização não governamental de utilidade pública, a AlfaSol concretiza o ideário de sua patrona, a ex-primeira-dama Ruth Cardoso, de que a transformação social do país é tarefa de todos os setores, e não apenas do governo. Assim, para que as políticas públicas consigam dissolver a cadeia de permanência e reprodução intergeracional da vulnerabilidade socioeconômica, a sociedade civil precisa participar. Nesse sentido, é fundamental que ela proponha e execute de ações voltadas à superação das desigualdades sociais (GONÇALVES, 2009).

Concatenado a esses ideais, o objetivo central da associação consiste em contribuir para a redução do analfabetismo e para a ampliação da oferta pública de EJA no Brasil e no mundo por meio da articulação de uma rede de parceiros, envolvendo instituições de Ensino Superior (IES), empresas, governos (municipais, estaduais e federal) e pessoas físicas (Alfabetização Solidária, 2006). Para sua consecução, a AlfaSol segue cinco premissas institucionais: apoio à agenda pública de educação, autossustentabilidade, apoio às ações locais preexistentes, reconhecimento da diversidade cultural e étnica do Brasil e a metodologia acordada com IES.

As ações da ONG estão estruturadas a partir de quatro eixos conceituais: Educação de jovens e adultos e desenvolvimento humano; Alfabetização e desenvolvimento local; Inclusão educacional: políticas públicas de educação de jovens e adultos e Alfabetização e letramento. São elas: Programa de Incentivo à Leitura, Programa Fortalecendo a EJA, Programa Atenção à Diversidade, Programa de Cooperação Técnica Internacional, Programa de Educação Profissional, Programa TeleSol, Programa de Educação Digital, Centro de Referência em Educação de Jovens e Adultos (CEREJA) e Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos.

A AlfaSol foi a primeira ONG brasileira a estabelecer relações formais com a UNESCO. Em 2003, foi escolhida como um dos dez programas de alfabetização mais bem-sucedidos do mundo, cujo trabalho foi considerado modelo e incluído no kit da "Década da Alfabetização" da ONU. Em 2005, a ONG foi uma das vencedoras do Prêmio Rei Sejong de Alfabetização, conferido pela UNESCO às melhores ações no mundo pela diminuição do analfabetismo.

É no escopo dos projetos desenvolvidos em seu Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos, que envolve atividades em todo o território nacional e em outros países e parcerias com outras instâncias de governo e empresas, que a AlfaSol insere a parceria com a SEE/SP, articulando-a ao eixo Alfabetização e Letramento. A aprendizagem do sistema de escrita – a alfabetização em sentido estrito – e o desenvolvimento de capacidades, habilidades, conhecimentos e atitudes de uso efetivo desse sistema em práticas sociais que envolvem a língua escrita – o letramento – são concebidos como processos indissociáveis, simultâneos e interdependentes (Associação Alfabetização Solidária, 2006).

Os objetivos da parceria entre a AlfaSol e a SEE/SP são: inserir jovens e adultos nos espaços mediados pela escrita e leitura; viabilizar a eles a continuidade da escolarização e realizar as formações inicial e continuada dos monitores e coordenadores de turmas.

Em cada uma das localidades atendidas, a ONG conta com atuação de subparceiros para a execução das ações nas regiões atendidas, seguindo organização semelhante à do IBEAC, Kolping e CECAS. Nesse grupo de subparceiros, incluem-se: Secretarias Municipais de Educação, DEs estaduais, Secretarias Municipais de Assistência Social, Sindicatos, Associações de Bairro, outras ONGs, IESs³⁹ e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O modelo de execução adotado prevê a composição de uma equipe estendida de coordenadores de polo, da própria AlfaSol, responsável por ampliar o contato com os núcleos em funcionamento, com as equipes locais, com as secretarias de educação e entre as ações desenvolvidas pelos coordenadores pedagógicos dos núcleos. Compartilhando tarefas com as IESs parceiras, essa equipe estendida planeja e realiza as atividades de formação inicial de monitoramento das ações do Programa.

³⁹ Universidade Cruzeiro do Sul – UNICSUL (2010), Universidade de Mogi das Cruzes – UMC (2010, 2011, 2012, 2013), Universidade de Sorocaba – UNISO (2010, 2011, 2012, 2013), Centro Regional Universitário de Espírito Santo do Pinhal – UNIPINHAL (2013).

No aspecto metodológico, a ONG replica e adapta seu trabalho institucional junto às IES subparceiras, calcado na identificação e satisfação das necessidades básicas de aprendizagem apresentadas pelos alunos das diversas localidades atendidas. Nesse aspecto, utiliza como referência os domínios apontados pelo Indicador de Analfabetismo Funcional (INAF)⁴⁰, conjuntos de habilidades funcionais (localização, integração, elaboração e avaliação) e conjuntos de habilidades elementares (reconhecimento de letras, algarismos e sinais gráficos usuais, leitura de números e palavras – fluência; reconhecimento do assunto e finalidade de textos ou instrumentos e registro escrito). Faz parte dessa estratégia conhecer as práticas de letramento locais e identificar as subjetividades, os interesses e intenções explícitas, concebidas como fundamentais para a composição das atividades socioeducativas que serão desenvolvidas ao longo do curso.

Na abordagem dos conteúdos de alfabetização e pós-alfabetização, articula as áreas do conhecimento aos eixos temáticos que permeiam a prática pedagógica (identidade, história de vida, moradia, saúde, trabalho e cultura), partindo de uma perspectiva globalizadora que articula a multi e a transdisciplinaridade. A composição do Projeto Político Pedagógico (PPP) específico para a atuação nas localidades atendidas é elaborado pela AlfaSol em conjunto com as IESs envolvidas e visa à reflexão sobre a constituição do ser social em suas relações de trabalho, culturais, econômicas e políticas.

O trabalho em sala de aula é realizado por meio de agrupamentos produtivos que consideram a heterogeneidade dos alunos, ou seja, que eles possuem saberes diferentes e precisam compartilhá-los, discuti-los e confrontá-los. O curso é dividido em dois módulos: um de alfabetização e outro de pós-alfabetização.

A avaliação é formativa, contemplando três momentos específicos: o diagnóstico inicial (ou avaliação de linha de base) visa levantar os conhecimentos prévios dos alunos; o diagnóstico de percurso (ou avaliação intermediária), que, além de checar os conhecimentos adquiridos, embasa, também, a possibilidade de encaminhamento dos alunos para a continuidade da escolarização; e diagnóstico final (ou avaliação somativa), realizada mediante a aplicação do teste de avaliação de competências, com vistas a aferir os avanços ocorridos ao final do processo educacional, a partir de análise comparativa entre conhecimentos dos alunos ao início do projeto e ao final do curso. Para organização da

⁴⁰ Sobre o Indicador, consultar o site do Instituto Paulo Montenegro: < http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.02.00.00.00&ver=por >.

documentação pedagógica do aluno, utiliza-se o portfólio individual, instrumento que reúne suas produções regulares. Utiliza-se, também, o diário de classe.

O material pedagógico de referência é a Coleção Viver e Aprender (VÓVIO et al, 1998), que constitui a base a partir da qual a instituição elabora apostilas para o aluno e para o monitor.

A carga horária semanal de aulas é de dez horas: duas horas e trinta minutos, quatro dias por semana. Um dia da semana é reservado para o planejamento das atividades pedagógicas pelos monitores. Os horários de aula são adaptados às necessidades de cada localidade.

A formação (inicial e continuada) dos monitores e coordenadores de turma é realizada em três encontros: o primeiro com carga horária de vinte horas e os outros dois com doze horas cada.

3.6 IBEAC, KOLPING, CCECAS, ITD e AlfaSol: agentes privados que almejam fins públicos⁴¹

As cinco organizações sociais participantes do Programa Alfabetiza São Paulo, na sua enorme diversidade, se inscrevem e são uma boa amostra do campo plural de organizações sem fins lucrativos existente no Brasil.

Até o final do século XIX, as organizações voluntárias sem fins lucrativos do país correspondiam a criações da Igreja Católica que, com autorização do Estado, promoviam a maior parte das ações nas áreas de assistência social, saúde e educação. Com perfil assistencial e tradição privatista, constituíram um antigo e vasto campo de organizações prestadoras de serviços pontuais destinados à sobrevivência de grupos e indivíduos imersos na pobreza (LANDIM, 2002, *passim*).

A partir de 1930, o Estado Brasileiro expandiu a atuação naquelas áreas mediante a prestação direta dos serviços mencionados. Acompanhando esse prenúncio de política social fragmentada e excludente, as organizações voluntárias e autônomas de tipo mutualista, profissional e sindical, surgidas nas primeiras décadas do século XX, passaram por um

⁴¹ Na composição deste intertítulo, parafraseou-se GRACIOLLI, E. J.; LUCAS, M. R. (2009, p.101).

período de dissolução, ao mesmo tempo em que sindicatos e organizações previdenciárias foram vinculadas ao Estado. Entretanto, a maior incursão do Estado no que concerne ao desenvolvimento da política social não significou a retirada das numerosas organizações privadas e sem fins lucrativos no campo. Em verdade, elas estabeleceram relações de colaboração substantivas com o Estado – sobre as quais este último passou a legislar – e foram responsáveis pelo atendimento à grande massa populacional não contemplada pelas políticas sociais corporativas. A marca dessa colaboração esteve usualmente eivada por vícios históricos e políticos da relação Estado e sociedade no Brasil, quais sejam: corporativismo, clientelismo e apropriação privada de recursos públicos (LANDIM, 2002, p. 23-24).

Com caráter assaz diverso ao que acabamos de assinalar, emerge no Brasil, durante os períodos de regime autoritário ocorridos entre os anos 1937 e 1945 e, também, no pós 1964, um outro tipo de associativismo, cuja marca identificadora se traduziu num padrão de resistência e conflito com o Estado. Esse universo se compõe pelas organizações coletivas de defesa dos direitos humanos, de promoção da cidadania, comunitárias ou de defesa de determinados grupos de interesse. Urdidas em meados do regime militar, as ONGs são coetâneas dessas associações que, a partir de 1975, gestaram uma “nova sociedade, baseada em práticas e ideários de autonomia em relação ao Estado, num contexto em que sociedade civil tende a se confundir, por si só, com oposição política” (LANDIM, 2002, p.25). No cenário latino-americano dos anos 80, durante o período de transição democrática, as ONGs foram percebidas como uma novidade institucional, cujo espaço de atuação foi muito mais o da sociedade civil, ao lado de associações e movimentos sociais, e muito menos o do Estado. Entre 1980 e 1990, refletindo um fenômeno de proporções mundiais pautado no consenso de que nem o Estado nem o mercado dão conta de responder *per se* aos desafios do desenvolvimento com equidade, constitui-se, nos âmbitos local, nacional e supranacional, uma densa rede de organizações não governamentais que se incorporam à esfera pública democrática (FERNANDES, 1994).

Com a realização da Conferência Mundial do Meio Ambiente (ECO 92) no Brasil dos anos 90, as organizações não governamentais ambientalistas civis, nacionais e internacionais, ganharam maior projeção. A partir disso, a sigla ONG foi difundida no vocabulário do país, de modo a identificar as organizações já institucionalizadas, voltadas à promoção do desenvolvimento humano (DI PIERRO, 2000, p. 68). Nesse cadinho, as ONGs brasileiras nascidas na década anterior adentraram os anos 90 do século XX com forte

enraizamento social, com vasto capital no mercado de bens simbólicos e detentoras de uma identidade própria e peculiar (LANDIM, 2002, p.28), que era o estabelecimento de uma relação clara de conflito com o Estado e de oposição ante aquelas formas institucionais que com ele colaboram na desconstrução dos direitos ao praticarem a filantropia, a caridade e o assistencialismo. A identidade das ONGs e seu papel social se constituíram, naquele momento, inexoravelmente relacionados à sua natureza constitutiva: a resistência e oposição política à ordem injusta e excludente, a defesa dos direitos humanos e a promoção da cidadania.

Entre 1989 e 2000, em meio a um cenário político marcado pela omissão estatal em relação à consecução dos direitos afirmados na Carta Magna de 88 e pela franca expansão do projeto neoliberal que transformou aquela omissão em desresponsabilização, mediante a redução de gastos públicos no campo das políticas sociais, as ONGs:

“(...) passaram por transformações e não apenas por terem ocorrido metamorfoses que as tornaram mais ágeis e profissionalizadas. Sua capacidade operacional se modificou segundo uma reorientação em suas finalidades. No Brasil, sem voltar a tempos muito remotos, pode-se perceber pelo menos uma grande diferença entre algumas ONGs que se constituíram no período subsequente à instauração do regime autoritário (estabelecido com o golpe militar de 1964) e as ONGs surgidas a partir da abertura do sistema político, vinte anos depois). (...) Agora, era preciso que as ONGs se tornassem propositivas (...). Os governos passaram a demandar não somente propostas orientadoras para suas políticas, mas também a sua própria execução direta, numa perspectiva de terceirização de serviços, seja nos moldes da contratação de empresas que concorrem no mercado, seja recorrendo ao reconhecimento de um notório saber”. (GHANEM, 2007, P. 99-101)

Consequentemente, ONGs (de defesas dos direitos humanos e de novo tipo), movimentos sociais e associações assistencialistas e filantrópicas tradicionais passaram a interagir em meio à execução de projetos sociais financiados pelos governos (local e nacional).

No limiar do século XXI, o termo ONG – já inserido em dicionário no Brasil – passou a ser de uso corrente, generalizado e indiscriminado, prestando-se a designar “qualquer tipo de organização privada voltada para a ação social” (LANDIM, 2002, p. 31), inclusive aquelas desenvolvidas com base no assistencialismo e na filantropia empresarial. Estabelecendo interações com os mais diversos agentes oriundos deste vasto, movediço e crescente campo da ação social, as ONGs assistiram à diluição de sua identidade, até então construída e afirmada em uma relação de diferenciação e situacionalidade. Essa diluição foi

em muito condicionada pela confluência perversa de projetos antagônicos: o democrático, de um lado, e o neoliberal, de outro (DAGNINO, 2004).

O projeto democrático, alentado pelos movimentos sociais e organizações políticas progressistas, orienta para o exercício da cidadania real em um tipo de relação Sociedade/Estado pautada na corresponsabilidade, no controle do social e na partilha do poder decisório. Enseja novas práticas de organização do espaço público em que as relações sociais são mediadas pelo reconhecimento de direitos, pela legitimidade dos conflitos e balizadas pelas medidas de equidade e justiça (DAGNINO, 2004; TELLES, 1994). Orientado para a construção da esfera pública democrática, visa a transformação social, cultural e política e a garantia dos direitos de cidadania.

Conforme os preceitos da concepção habermasiana, a esfera pública, para corresponder ao qualificativo de democrática, deve “se tornar o local de uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e as diferentes identidades culturais se colocariam em contato, gerando uma rede de procedimentos comunicativos” (AVRITZER, 2000, p. 40), por meio dos quais os cidadãos, balizados pelo princípio da soberania popular, acionam seus direitos positivos e negativos como agentes comunicativamente competentes no sistema político. Composta por um conjunto heterogêneo de arranjos participativos, a esfera pública democrática pressupõe três elementos fundantes em potencial: a) a possibilidade de ampliação da participação pública em processos decisórios geridos pelo Estado e desenvolvidos em diferentes arenas de interação social; b) o tratamento das informações relevantes às decisões governamentais, de modo a socializá-las e justificá-las publicamente; e c) a inovação institucional que possibilita a experimentação, a avaliação e a partilha dos resultados *a posteriori* (AVRITZER, 2000; DI PIERRO, 2000).

Alinhada a essas reconfigurações, a sociedade civil pode ser definida conforme apresenta Di Pierro (2000, p. 35):

“(...) uma esfera plural, distinta e relativamente autônoma do mercado e do Estado, na qual a constituição de identidades e solidariedades, assim como as motivações para a ação coletiva dos distintos atores, são determinadas por suas posições nas relações econômicas e de poder, e pela diversidade de valores e tradições construídos e transmitidos em processos de comunicação, integração e transmissão cultural peculiares a essa esfera de sociabilidade. (...) comporta uma multiplicidade de expressões institucionais (corporativas, associativas, educativas, religiosas, artísticas, científicas, culturais, etc.) cuja existência e atividade podem produzir efeitos sobre a política.”

Nesse contexto, as ONGs são pensadas como dos tipos possíveis de inovação institucional, ou seja, arranjos deliberativos especificamente voltados para a promoção e o fortalecimento da cidadania e da democracia. Desse modo, suas ações de intervenção voltam-se para a cogestão dos bens públicos, para o controle social e para a proposição de políticas. E, conseqüentemente, seu escopo de interação consiste em um amplo campo de alianças, discursos e práticas constituído por três feixes de relações: com as agências de cooperação internacional e órgãos estatais, entre ONGs e com as bases (movimentos sociais e associações assistências tradicionais) (AVRITZER, 2000; LANDIM, 2002, *passim*).

O projeto neoliberal, por sua vez, recorre à promoção da ação conjunta entre a Sociedade Civil e Estado, com o objetivo implícito de destituir o segundo de seu papel de garantidor de direitos e fazer retroceder a noção de cidadania para sua acepção conservadora (individualizada e associada ao consumo/produção mercantis). Na contramão do primeiro, concorre para a despolitização das relações Sociedade/Estado, transferindo para a primeira a responsabilidade na satisfação das necessidades coletivas. Nesses termos, as ONGs são o sintoma claro das tendências latino-americanas orientadas para a constituição de um terceiro setor⁴², ou seja:

“(...) um conjunto [complexo e heterogêneo] de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos (...) ao lado da dimensão discursiva que compõe a esfera da liberdade de opinião e do debate público (...) ou ainda da dimensão propriamente política de participação nos ritos eleitorais (...). Põe em destaque uma outra dimensão fundamental: as inúmeras ações de indivíduos, grupos e instituições que têm como fim suprir necessidades coletivas.” (FERNANDES, 1994, p. 21, 22 e 128)

Uma compreensão que se opõe, diametralmente, àquela validada e assumida pela ABONG:

“É necessário incluir também as chamadas ONGs (...) cuja atuação não configura nenhum tipo de complementaridade ou de alinhamento aos objetivos de políticas governamentais, e nem, muitas vezes, de complementaridade à presença do Estado. Ao lado das instituições que complementam a presença do Estado no desempenho de seus deveres sociais e ao lado daquelas entidades que intervêm no espaço público para suprir as deficiências ou a ausência da ação do Estado, devem ser consideradas como de fins públicos aquelas organizações que promovem, desde pontos de vista situados na Sociedade Civil, a defesa de direitos e a construção de novos direitos (...).” (LANDIM, 2002. P. 40)

⁴² Ver nota 1, p. 14.

Em face da disputa enunciada e para além da similitude no formato jurídico, é o significado que as próprias organizações sociais brasileiras têm atribuído às políticas públicas ligadas aos projetos nos quais se envolvem – por mais pontuais ou localizados que eles sejam – que define suas posições na geografia do poder hegemônico, bem como sua “essência ONG” (LANDIM, 2002, p. 22), ou seja, se irão contribuir para consolidação da esfera pública democrática ou colaborar para que o Estado se desresponsabilize de seu papel na direção da desconstrução dos direitos humanos (FERNANDES, 1994; LANDIM, 2002). Num país como o Brasil, cuja pauta política se constrói em um universo de desigualdade e hierarquização, com predominância de alguns sujeitos sobre outros (ABONG, 2004, p. 69), indubitavelmente, esses sentidos coexistem e, como se pode ver, confluem perversamente (DAGNINO, 2004).

Nesse embate, situamos as cinco organizações sociais participantes do Programa Alfabetiza São Paulo, uma vez que suas identidades, os sentidos que atribuem a suas ações e a maneira como se inserem nas políticas públicas que executam estão constantemente em disputa.

Um instituto (IBEAC), uma organização comunitária (Kolping), uma OSCIP (CCECAS), uma organização assistencial filantrópica (ITD) e uma organização associativa (AlfaSol). Cinco formas institucionalizadas de ação coletiva, estruturadas juridicamente nas duas últimas décadas do século XX. Por opção ética dos seus integrantes, defendem uma causa comum – o enfrentamento do analfabetismo – em favor de um grupo (analfabetos e pessoas com pouca ou nenhuma escolarização), “cujas características próprias de espoliado e subordinado não lhe permitem expressar-se autonomamente e agir por seus próprios meios” (GHANEM, 2007, p.100). Para tanto, executam “programas de educação não formal que pretendem promover a superação de condições que colocam seus educandos em desvantagem no jogo social, pelo fato de não corresponderem às expectativas sociais frente à escolarização e ao domínio da linguagem escrita” (VÓVIO, 2008, p. 12).

O ITD, desde sua criação, assume perfil assistencial em uma lógica bastante próxima à ideia de Terceiro Setor, na qual o beneficente se transforma em “bem eficiente” (Landim, 2002, p. 36), mesmo que tenha, de algum modo, se apropriado do discurso da cidadania. Sua raiz filantrópica e sua origem como braço da Igreja Católica que pratica a caridade se embaraçam com sua atuação na prestação de serviços (GHANEM, 2007)

O IBEAC, criado por expoentes da política brasileira, tem inspiração no pensamento democrata-cristão. Em sua gênese, se pretendia como uma ONG de assessoria/consultoria

para a promoção do poder de diversos grupos comunitários frente às três esferas de governo. No entanto, ao buscar garantir a própria sobrevivência ao longo dos anos, transformou-se numa executora de serviços sociais (GHANEM, 2007). É a única, dentre as cinco estudadas, que se associou à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG).

Já a Kolping e o CCECAS originam-se no tenso equilíbrio entre: i) a promoção do poder de suas próprias bases, constitutivas dos movimentos sociais articulados na Zona Leste de São Paulo; ii) a interlocução com os órgãos governamentais e iii) a execução de serviços sociais (GHANEM, 2007). Para ambas, a institucionalização representou, basicamente, a perspectiva de negociar e interagir com o Estado (JACOBI, 1989). Dedicadas à atuação política no âmbito da sociedade civil organizada, se aproximam da lógica das organizações associativas do tipo representativo, tomando assento em espaços plurais de deliberação coletiva e evocando a consecução de direitos para as comunidades que atendem (LANDIM, 2000).

A Associação AlfaSol, originalmente criada a partir de um programa implementado pelo governo FHC (o PAS), inspira-se nos princípios da filantropia empresarial e na ideia de Terceiro Setor. Atua na prestação de serviços, executando projetos sociais e oferecendo consultoria e assessoria na produção do que chama de “tecnologia social de baixo custo” (como, por exemplo, a campanha “Adote um Analfabeto”, na qual a instituição convida setores do empresariado, órgãos de governo e pessoas físicas a contribuírem com um valor mensal para seu trabalho de alfabetização).

O IBEAC e a AlfaSol possuem patronos ligados à política partidária (especificamente vinculados ao PSDB). Kolping, CCECAS e ITD possuem patronos religiosos ligados à Igreja Católica que, por sua vez, mantém redes de articulação com políticos posicionados em diferentes extremos do espectro político, esferas e setores de governo.

CAPÍTULO IV – Analisando o Programa como uma política pública

Gelinski e Seibel (p. 228) definem as políticas públicas como ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades setoriais, podendo ser assim classificadas: políticas sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), políticas macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou de outro tipo (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária).

Chrispino, Bayma e Rezende (2012, p. 563) abordam o conceito de forma sintética e precisa, definindo política pública como uma “ação de governo na consecução de direitos”.

Draibe concebe a política pública como “uma dada intervenção na realidade social”, desenvolvida em esferas públicas da sociedade. Corresponde, portanto, a ações não restritas apenas às políticas estatais ou de governo, mas que podem abarcar “políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público (...)” (DRAIBE, 2001, p. 17).

Ghanem (2007, p. 103) adverte que a expressão política pública pode significar redundância, uma vez que o ambiente próprio da política é a esfera pública. Entretanto, relembra também que, no Brasil, o termo se destina a “ênfatar a contraposição ao controle direto muitas vezes exercido por grupos particulares sobre órgãos do Estado”.

Nessa mesma direção, Dagnino (2002, p. 3) considera que:

“(...) a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (...) e política (...), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um lócus privilegiado de expressão.”

Consoante com essa perspectiva, o autor (ibidem, p. 2-3) apresenta como essenciais à compreensão do conceito de política os seguintes entendimentos: a) a política é gerada por uma série de interações entre decisões de diversos atores sociais e não somente dos tomadores de decisão; b) a política envolve tanto intenções quanto comportamentos, tanto ação como não ação; c) ela é um processo que se estabelece ao longo do tempo, podendo gerar impactos não esperados e cujos propósitos podem ser definidos *ex post* (racionalização); c) é estabelecida no âmbito governamental, mas envolve múltiplos atores,

bem como relações intra e interorganizacionais; d) é definida subjetivamente, de acordo com as visões conceituais adotadas. Nesses moldes, Dagnino (ibidem, p. 2-passim) adverte para o fato de que o termo política pode ser empregado de diversas maneiras, inclusive para designar *programa*, ou seja, um “pacote” que envolve leis, organizações e recursos. Implica e expressa valores, convergindo-os para a seleção das metas a serem alcançadas e para a definição dos meios necessários à sua concretização em uma situação específica, resultando da correlação de forças que lhe dão sustentação.

Barreto e Pinto (2001, p. 104), burilando um pouco mais o conceito, afirmam que “programas constituem um elenco de ações ordenadas com propósitos definidos e mais claramente delimitados dentro de uma determinada política”.

Draibe (2001, p. 17) define *programa* como um desdobramento da política, em grau de abrangência imediatamente decrescente, do qual decorrem os projetos.

Mediante o exposto até aqui, podemos definir o Alfabetiza São Paulo como um dos programas que compõem a política educacional da SEE/SP, desenvolvida por um determinado conjunto de organizações privadas (sobretudo, aquelas sem fins lucrativos) com o propósito delimitado de reduzir os índices de analfabetismo no Estado. Muito embora resulte de uma determinada correlação de forças políticas e se constitua como objeto de disputa de sentidos e de interesses na esfera pública, o Programa carece de transparência.

4.1 Formulação e implementação

É importante pontuar que, durante todo ciclo de desenvolvimento da política analisada – construção da agenda, formulação de política, implementação e avaliação –, ocorrido entre os anos de 1997 e 2014, praticamente um único partido político esteve à frente da gestão governamental, o PSDB⁴³. Ao longo do período, conforme análise de Moreira Junior (2011, p. 65), três perspectivas de administração marcam as políticas educacionais do partido: mudança nos padrões de gestão (incluindo a municipalização), racionalização organizacional e melhoria da qualidade de ensino.

⁴³ Exceto em curto intervalo de tempo entre os anos de 2006 e 2007, quando o vice-governador Cláudio Lembo do Partido da Frente Liberal (posteriormente convertido no Partido Democratas) assumiu o posto, por ocasião da renúncia do governador Geraldo Alckmin para concorrer à Presidência da República. Em 2007, José Serra foi eleito governador de São Paulo, recolocando o PSDB no poder.

A origem do Programa Alfabetiza São Paulo nos reporta a uma importante tomada de decisão do governo Covas em 1995: municipalizar o Ensino Fundamental I, tema amplamente estudado na pesquisa educacional por autores como Adrião (2008), Bueno (2004), Martins (2003), Palma Filho (2010) e outros.

Nesse contexto, a oferta de EJA na primeira etapa da Educação Básica ficaria fora da agenda governamental, conforme abordado no Capítulo I, com base nos estudos de Carvalho (2005) e Vieira (2011). Entretanto, esta pesquisa mostra que essa decisão foi reconsiderada cerca de um ano e meio depois, refletindo a natureza intrinsecamente relacional do poder que afeta as dinâmicas políticas (MARQUES, 2006, p. 19). De acordo com o autor (op. cit.), “vínculos entre indivíduos, entidades e organizações estruturam as mais variadas situações sociais, influenciando o fluxo de bens materiais, ideias, informações e poder”. Ao constituírem estruturas de médio alcance, configuradas por padrões de relações preexistentes, as redes impactam de forma significativa os processos subjacentes à produção das políticas públicas, bem como seus resultados:

“No funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que (...) canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos, visões e percepções. Em termos mais concretos, podemos dizer que o tecido do Estado é composto por uma superposição de redes de relações temáticas que circunscrevem as comunidades ligadas a cada uma de suas ações. Essas redes incluem os diversos atores envolvidos com uma determinada política, como técnicos do Estado, ou burocracias em um sentido mais geral, demandantes da política, contratantes da política e políticos e gestores que ocupam cargos eletivos e de livre indicação. (...) o tecido do Estado também estrutura a relação entre os campos do público e do privado, respondendo por uma parte importante da sua permeabilidade (...) complexa, resiliente e produto do acaso (...).” (MARQUES, 2006, p. 22 e 35)

Nessa direção, uma comunidade de especialistas ou pessoas com determinadas demandas (*policy community*) são fundamentais, não somente para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia, mas, também, para colocar um determinado problema na agenda pública (CAPELLA, 2006). No caso do Programa Alfabetiza São Paulo, a recolocação do problema do analfabetismo na agenda governamental paulista ocorreu devido à ação de lideranças políticas, sociais e religiosas que atuaram como "empreendedores de políticas". Como diz Kingdon (apud CAPELLA, 2006, p. 31), os *empreendedores de políticas* são indivíduos dispostos a investir numa ideia, hábeis negociadores que unem soluções a problemas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas.

Hélio Amorim e André Franco Montoro (pelo IBEAC) perceberam o processo de municipalização como uma abertura no cenário político – uma *janela de oportunidade*, na acepção de Kingdon (apud CAPELLA, 2006) – propícia à apresentação da proposta de convênio à SEE/SP. Assim, uniram uma proposta a um momento político utilizando-se de suas respectivas redes de influência.

E, no desdobramento desse primeiro contato, emerge uma rede de outros contatos que permitem a aproximação das demais ONGs: Padre Ticão (pela Kolping e pelo CCECAS), Dom Fernando Figueiredo (pelo ITD) e pessoas ligadas à ex-primeira dama Ruth Cardoso (pela AlfaSol).

A formulação do conteúdo da política durante a primeira fase de implantação, desenvolvida entre 1997 e 2002, ficou a cargo das ONGs conveniadas, sendo a SEE/SP apenas a financiadora. O processo de implementação foi realizado com alto grau de descentralização gerencial e decisória, aproximando a política do modelo *bottom up*, no qual as redes de decisão ocorrem no nível concreto em que os atores se enfrentam (DAGNINO, 2002, p. 21).

No decurso da segunda fase de implementação do Programa, entre 2003 e 2011, a agenda governamental sofreu sucessivas reformulações que afetaram o desenho e, em algum nível, o sistema gerencial e decisório da política em execução.

Entre os anos de 2003 e 2007⁴⁴, durante o primeiro mandato de Alckmin, a SEE/SP promoveu a maximização das parcerias entre o governo estadual e instituições (privadas e públicas) de Ensino Superior na formulação e implementação das políticas educacionais.

O Programa Teia do Saber foi o aglutinador das iniciativas do período e viabilizou os numerosos convênios com as universidades e outras IES privadas. Voltado para a promoção da formação continuada de professores e gestores da rede estadual, articulou diversas iniciativas, desde a aquisição de materiais didáticos, até a implantação de uma rede de informática nas escolas (MOREIRA JUNIOR, 2011). Outro Programa que contribuiu

⁴⁴ Nesse mesmo período, o governo federal, já na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, implementava a primeira fase do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), iniciativa voltada para a alfabetização de jovens, adultos e idosos, de abrangência nacional, que substituiu o PAS de FHC. Durante os quatro anos mencionados, o MEC/FNDE apoiou, técnica e financeiramente, projetos apresentados por estados, municípios, Distrito Federal, ONGs e movimentos sociais que optaram por aderir à iniciativa e firmaram convênios de parceria com o órgão. Em 2007, ante suspeitas de fraude e possível existência de alunos fantasmas, o MEC suspendeu as parcerias diretas com ONGs e movimentos, mantendo as demais. Em decorrência disso, a participação desses atores no programa passou a ser indireta, por meio de subparcerias firmadas com os estados e municípios conveniados ao PBA para a realização da formação inicial e continuada dos monitores e coordenadores de turmas. O Estado de São Paulo não aderiu ao programa em nenhuma das fases de execução, alegando que já desenvolvia iniciativa de mesmo teor, às próprias expensas – o Programa Alfabetiza São Paulo.

com esse cenário foi o Escola da Família, uma versão paulista do Escola Aberta proposto pela UNESCO⁴⁵. Por meio dele, as escolas da rede permaneciam disponíveis à comunidade durante os finais de semana para atividades culturais e de integração social. Essa perspectiva induziu a oficialização do Programa Alfabetização e Inclusão (que posteriormente seria renomeado Alfabetiza São Paulo), com vistas à inclusão das demais vertentes que chegaram a existir dentro da iniciativa, de modo a contemplar as IES conveniadas (Parceria com IES, com o Programa Escola da Família e com Empresas e Clubes de Serviços).

Durante esse período de reconfiguração, o governo se preocupou, pela primeira vez, em construir uma imagem da política (CAPELLA, 2006). Foi feita uma incipiente divulgação da iniciativa na mídia escrita e eletrônica, alterou-se sua denominação para Programa Alfabetiza São Paulo e publicou-se o material didático personalizado.

Entretanto, o que acabou realmente alterando o perfil de implantação foi a decisão da SEE/SP de intervir na prestação do serviço realizado para além da mera aprovação dos planos de trabalho e dos balancetes de execução orçamentária das ONGs. Foi o momento em que a CENP iniciou a dinâmica de supervisão, acompanhamento e regulação das atividades desempenhadas pelas cinco organizações conveniadas.

À exceção do trabalho das ONGs, as demais vertentes não sobreviveram até o final da segunda fase de implementação do PAI, sendo interrompidas após a gestão Chalita, entre 2007 e 2011, com a reformulação do Programa Teia do Saber. Este último foi substituído pelo Programa Qualidade na Escola, durante a gestão Serra. A vertente Parcerias com IES migrou para o interior do Programa Bolsa-Universidade, oficializado em 2010⁴⁶, ainda na condição de projeto vinculado ao Programa Escola da Família.

No limiar da terceira fase de implantação (de 2011 até o momento em que esta pesquisa foi concluída), o Programa Alfabetiza São Paulo voltou a corresponder somente às parcerias da SEE/SP com cinco ONGs. A CGEB começou, de fato, a analisar os planos de trabalho e os relatórios de prestação de contas relativos à execução pedagógica de cada uma delas, com vistas a elaborar um conjunto de orientações voltadas ao ajuste, ainda que mínimo, da diversidade de ações dos atores envolvidos na política à lógica escolar.

⁴⁵ Fruto de um acordo de cooperação técnica entre o MEC e a Unesco, o Programa Escola Aberta incentiva e apoia a abertura, nos finais de semana, de unidades escolares públicas localizadas em territórios de vulnerabilidade social. A estratégia potencializa a parceria entre escola e comunidade ao possibilitar a utilização do espaço escolar aos finais de semana para o desenvolvimento de atividades de teor diverso (educativas, culturais, esportivas, de formação inicial para o trabalho e geração de renda) que são oferecidas aos estudantes e à população do entorno. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16739&Itemid=811>. Acesso em: 17 abr. 2014.

⁴⁶ Resolução SE nº 18, de 5-2-2010.

Paulatinamente, a SEE/SP passou a exercer, de forma mais constante e substantiva, as funções de coordenação e controle, dando centralidade à ação de supervisão.

De um enfoque *bottom up*, o processo de implementação começou a ser influenciado pela perspectiva *top down* (DAGNINO, 2002): a forma como a CGEB tenta se apropriar (e centralizar) do processo decisório, bem como das estratégias que adota para fiscalizar o trabalho realizado, gera um hiato entre as aspirações da SEE/SP e as reais perspectivas (e condições) de atuação das ONGs nos planos locais. Disso, decorrem tanto as lacunas de implementação, quanto os conflitos, tensões e contradições que passaram a permear a interação do órgão governamental com as organizações sociais executoras.

4.2 Lacunas e contradições no processo de implementação

A discussão de pano de fundo que dá substância ao descompasso entre o esperado e o realizado – de um lado pela SEE/SP e de outro pelas ONGs – refere-se ao lugar social, político e cultural no qual cada um dos parceiros inscreve a EJA e os sujeitos que a demandam (ARROYO, 2001). Isto se refere ao conhecido debate existente acerca da tensão entre a “hegemonia de formas escolares versus formas educativas mais heterogêneas organizadas a partir de interesses de grupos culturais específicos, comunidades, segmentos profissionais, grupos religiosos, movimentos sociais, sindicais e outros (VÓVIO, 2008, p.18).

Nas palavras de Canário (2008, p. 16), o desenvolvimento da educação de adultos no pós-guerra:

“(...) se, por um lado, contribuiu, também para a dominância da forma escolar, por outro, no quadro das mutações sociais mais globais (...), contribuiu de forma decisiva para o fim (pelo menos teórico) do ‘monopólio educativo’ da instituição escolar.”

Haddad (2007, p. 18-19), analisando experiências municipais de EJA desenvolvidas após a promulgação da Constituição de 1988, elucida que:

“Com o reconhecimento do direito à educação dos jovens e adultos como oferta pública, a tensão entre uma institucionalização, por meio do modelo de ensino regular acelerado, e a criação de outro modelo que busque a flexibilização,

inspirada nas orientações da Educação Popular, é característica permanente desta busca por um caminho próprio de se fazer EJA. (...) há uma tensão de métodos, formas e concepções que, aparentemente, até o momento, permanece em disputa. (...) Há aqueles que desconfiam que a escolarização, como espelho na escola atual, é a morte do sentido político e pedagógico para a EJA; ao mesmo tempo, há os defensores de processos formais que garantam conteúdos e atitudes voltados à formação de qualidade do trabalhador, visando dar um seguimento na carreira escolar como forma exemplar e estratégica de conquista de outros direitos.”

No Programa Alfabetiza São Paulo, o dilema assinalado assume a feição de uma querela declarada. De um lado a SEE/SP, alinhando suas concepções à lógica do sistema escolar. De outro, algumas ONGs, adotando discursos e perspectivas permeados pelas contribuições da Educação Popular – ou seja, de um campo de ação e intervenção social que reconhece o caráter educativo das práticas vivenciadas pelos setores populares em contextos sociais diversos, dando lugar às especificidades de suas respectivas trajetórias de vidas e de lutas, cujos tempos e espaços não se restringem à dinâmica daquele sistema.

Essa tensão se projeta, no campo da ação, nos seguintes aspectos: cadastro dos alunos no GDAE, formação e valorização profissional dos monitores e coordenadores, infraestrutura dos núcleos e perfil da ação supervisora.

4.2.1 O cadastro dos alunos no GDAE

Conforme explicitado no Capítulo III, a partir de 2006, os alfabetizandos do PAI passaram a ser cadastrados no GDAE, sistema de gerenciamento de informações educacionais do governo estadual. Em um primeiro momento, a realização do procedimento gerou a expectativa, por parte das ONGs, de que os alunos cadastrados seriam “equiparados” aos da rede regular, em termos de acesso aos programas suplementares, como, por exemplo, o Programa Nacional do Livro Didático para EJA (PNLD EJA⁴⁷), e aos recursos do FUNDEB, de modo a elevar o padrão de investimento por aluno.

Apesar do cadastro, os inscritos no Programa não são contabilizados no Censo Escolar realizado pelo MEC e não são contemplados em nenhuma das duas situações. A

⁴⁷ O PNLD-EJA é um programa do governo federal cujo objetivo é distribuir obras didáticas de alfabetização e coleções didáticas para as entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e para as redes públicas de ensino (estaduais, municipais e do Distrito Federal) que tenham turmas na modalidade EJA, ensino fundamental e médio registradas no Censo Escolar. Disponível em: < <http://pnld.mec.gov.br/> >. Acesso em: 22 jan. 2014.

SEE/SP utiliza o cadastramento apenas para controlar o fluxo de inscritos (inibindo fraudes, dupla contabilidade e registro de “alunos fantasmas”) e mantém o financiamento, exclusivamente, com recursos da QESE.

A lógica do sistema GDAE, elaborado para a gestão das matrículas da rede de ensino formal, viabiliza somente a inclusão ou exclusão dos núcleos e dos alunos inscritos, operando exclusivamente com a categoria *alunos* matriculados. Sem identificar o motivo das exclusões, impossibilita a contabilização dos dados de fluxo escolar, a saber: em alfabetização inicial, em pós-alfabetização, alfabetizados, concluintes, recadastrados e encaminhados para a continuidade da escolarização (seja na rede estadual, municipal ou de outro tipo). Ademais, a SEE/SP, objetivando a eficácia e idoneidade da iniciativa, veda o cadastramento de alunos que, em algum momento, já se matricularam em uma das séries do Ensino Fundamental, evadiram da rede oficial de ensino e retornam aos estudos nos núcleos do Programa.

Nesses moldes, a dinâmica de cadastramento desnuda três lacunas na implementação da política. A primeira lacuna refere-se à existência de alunos atendidos e não cadastrados: as ONGs, em face aos múltiplos processos de exclusão dos quais esses alunos são alvos históricos e, sob a alegação de promoverem a garantia do direito à educação, os incluem em seus núcleos, não os contabilizando no GDAE. A segunda lacuna refere-se à natureza deficitária do sistema de cadastramento, na medida em que não permite gerar indicadores de resultado efetivos para o Programa, os quais dependem do processamento sistemático dos dados de fluxo supracitados (e não computados no sistema). A terceira lacuna refere-se ao fato de que monitores e coordenadores de turma não são cadastrados.

Assim, embora sirva a alguns dos objetivos de controle da Secretaria, a inserção dos educandos do Programa Alfabetiza São Paulo no GDAE não oferece parâmetros suficientes para uma gestão de qualidade da iniciativa.

4.2.2 Identidades, processos formativos e valorização profissional

Monitores, agentes, educadores... Mas não professores. Núcleos, mas não salas de aula. Não alunos, mas... educandos. No “jogo das nomenclaturas”, entrevemos a disputa acerca do lugar social, político e cultural que estes sujeitos ocupam no desenho da política.

Pelo lado das ONGs, a utilização dos termos *educador*, *núcleo* e *educando* orienta para valorização do legado da Educação Popular e concebe o “ser humano e sua humanização como problema pedagógico”, lastreado uma visão totalizante do jovem e do adulto (...)possuidores do “direito a se formar como ser pleno, social, cultural, cognitivo, ético, estético, de memória...”, o que implica reconhecer a “cultura como matriz da educação” (ARROYO, 2001, p. 14-17).

A SEE/SP adota outra perspectiva. Aos monitores e coordenadores voluntários, basta que pertençam às mesmas comunidades dos educandos, estabeleçam vínculos com eles e tenham motivações de ordem política, filantrópica, religiosa ou de outra natureza (VÓVIO, 2008). Não se vislumbra – ainda que as ONGs advoguem nessa direção – a possibilidade de formalização de vínculos trabalhistas, de composição de plano de carreira e estatuto profissional, de desfrutarem de condições apropriadas de trabalho e remuneração adequada à tarefa e às exigências que assumem. E os alunos, sob o epíteto de *educandos*, são vistos a partir da lógica da exclusão, da carência, da pobreza, da opressão (ARROYO, 2001):

“(...) ir para uma escola, para uma classe de alfabetização de jovens e adultos é admitir a própria ignorância, e isso é de uma coragem... O ser humano precisa admitir isso, não é fácil. Então, (...) eles não se sentem muito confortáveis, às vezes, não é regra, mas a gente sente isto.” (Entrevista realizada em 2011 na CENP)

“(...) às vezes os alunos querem ficar naquele mundinho deles, naquele cantinho. Então tem que por dentro da igreja evangélica, colocar dentro daquela associação, daquele salaõzinho que foi aberto (...) nas associações de bairro, entendeu? O aluno, ele quer ficar ali. (...) é a dona de casa que ia de chinelinho com o vestidinho dela lá para o núcleo. Na escola, ela não vai se sentir tão à vontade para ir daquele jeito... cabelinho despenteado...” (Entrevista realizada em 2011 na CGEB)

Consoante às disjuntivas em pauta, a questão da formação e da valorização profissional dos monitores e coordenadores é colocada por Vóvio⁴⁸ (2008, p. 277) com indubitável pertinência, nos seguintes termos: “Diferentemente dos professores, cuja posição lhes é outorgada, esses educadores tendem a construir sua identidade profissional na ação

⁴⁸ Cláudia Lemos Vóvio é Professora Adjunta do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Paulo (EFLCH-UNIFESP), Campus Guarulhos. É colaboradora da ONG Ação Educativa e atuou como assessora pedagógica do IBEAC, do CCECAS e da Kolping na primeira fase do Programa Alfabetiza São Paulo. Da Câmara Brasileira do Livro, venceu na Categoria Didático e Paradidático do Ensino Fundamental e Médio com o livro *Viver, Aprender: Educação de Jovens e Adultos* (46º Prêmio Jabuti, 2006), o mesmo que todas as ONGs do Programa e a SEE/SP utilizam. Do Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos em América Latina y Caribe (CREFAL, 2007), recebeu o Prêmio de Melhor Tese Sobre Educação de Jovens e Adultos. Para a elaboração do trabalho, tomou o Programa Educar Para Mudar do CCECAS como objeto de estudo.

cotidiana e nos processos formativos em serviço, num lócus improvisado, que depende de sua proatividade”.

Por mais dedicação e esforço que as ONGs venham dispendendo para poder elevar o nível de qualificação dos monitores e coordenadores que atuam no Programa (seja contratando assessorias especializadas ou recorrendo a outras parcerias para a publicação e complementação dos materiais formativos a serem utilizados):

“(...) a formação continuada oferece situações e materiais insuficientes para responder às suas necessidades formativas, especialmente quando se considera que desses agentes não lhes é exigida formação docente e experiência em processos educativos de alfabetização e EJA, nem que se mostrem conscientes de novas conjunturas e paradigmas para a alfabetização e formação de leitores.” (VÓVIO, *ibidem*, p. 278)

Esse cenário permite sustentar que a ressalva a seguir é aplicável à realidade do Programa Alfabetiza São Paulo:

“(...) nem sempre a participação do monitor ou da comunidade garante qualidade, pois apenas a vontade política de estar presente nos processos não compensa a ausência de competências específicas para o bom desempenho no trabalho de alfabetizar ou educar adultos. Isto significa que os programas devem ser acompanhados de um processo de formação pedagógica para que possam ser efetivos quanto aos seus resultados.” (Haddad, 2007, p. 22-23)

E, novamente em Vóvio (op. cit.), encontra-se o balizamento para a superação dessa precariedade:

“(...) a difusão e acesso equilibrado aos saberes necessários à docência são aspectos que favoreceriam a formação desses educadores para orientá-los em relação às escolhas didáticas e práticas pedagógicas de que lançam mão, às abordagens que assumem e que remetem a concepções e ideologias no campo educacional à investigação sobre o processo e os resultados das ações que realizam em suas turmas e à compreensão de questões que enfrentam na alfabetização e à justificativa sobre as respostas de que lançam mão para resolvê-las.”

4.2.3 Condições para instalação e funcionamento dos núcleos *versus* processos de monitoramento

Na instalação e manutenção dos núcleos, o ciclo da exclusão se retroalimenta, sobretudo na terceira fase do Programa, quando a ação supervisora é intensificada pela SEE/SP. É necessário esclarecer, desde logo, que não se trata de advogar pela ausência de supervisão sobre o trabalho das ONGs. O acompanhamento das ações e da aplicação dos recursos, públicos, diga-se de passagem, não só é necessário, como imprescindível. A intenção aqui é problematizar a perspectiva que a CGEB imprime ao procedimento, bem como as implicações dela decorrentes.

O debate que se anuncia aqui tem que ver com a tentativa da SEE/SP de adaptar o trabalho realizado nas comunidades à lógica dos tempos e espaços escolares (ARROYO, 2001). É justamente essa a base geradora dos conflitos. Até mesmo o ITD que, declarando trabalhar na perspectiva da suplência (em tese, estaria bem próximo disso), apresenta percentual de “núcleos inativos no dia da visita de supervisão”, conforme assinalado anteriormente.

A tarefa de visitar os núcleos do programa, aliás, é um adicional no rol de atribuições dos supervisores envolvidos no Programa, o que, muitas vezes, demanda o remanejamento de seu horário de trabalho nas DEs. A passagem abaixo explicita os principais nós dessa trama:

“(...) a supervisora não sabia que as cento e quarenta e sete salas de aula eram distribuídas na região. (...) Agora, o supervisor com a carga de trabalho que já tem, ter que ir a uma favela ou a uma ocupação, em um lugar muito pobre... Fora de hora, nove ou dez horas da noite (...). Já vai estressado... Mas o supervisor que acompanha o nosso trabalho conhece o projeto? Teve acesso à nossa proposta? Para a supervisão de ensino, nós estamos dando mais trabalho...” (Entrevista realizada no CECAS em 2011)

Considerando o desenho da política, um núcleo não corresponde, unicamente, a um grupo de alunos, uma turma. Instalar um núcleo significa providenciar o espaço físico (uma sala arejada, iluminada, ventilada, pintada, sem mofo e com sanitário em condições adequadas de utilização), a infraestrutura (carteiras, lousa, armário, materiais didático-pedagógicos, giz, apagador, etc.) e, obviamente, compor o grupo de alunos. Exceto o

material didático-pedagógico incluído no orçamento do convênio, o espaço físico e infraestrutura são responsabilidades contratuais das ONGs, em caráter de contrapartida.

Sem verbas destinadas a essas despesas, os núcleos são instalados em locais cedidos, desde salões de igreja e associações de bairro, até casas de monitores. Em alguns casos, alunos, monitores e coordenadores se cotizam para custeá-los. Em outro caso, mais extremado, um grupo de alunos fez mutirão para construir uma das salas de aula em terreno cedido dentro da propriedade particular de uma monitora.

Alheia a essa realidade, a diretriz da ação supervisora prevê que, se as condições mínimas relativas ao espaço físico e à infraestrutura não forem atendidas, em última instância, fecha-se o núcleo. Se a quantidade de alunos nos dias de visita não corresponder exatamente ao previsto, o núcleo é desfeito ou aglutinado a outro núcleo, aumentando a proporção de alunos por núcleo. Por outro lado, é significativo o empenho da CGEB em orientar os supervisores para que procurem visitar os núcleos dentro dos horários de funcionamento indicados pelas ONGs, para que não sejam taxados de inativos sem propósito. Mais expressivo ainda é o fato de a CGEB tentar sensibilizar esses profissionais a terem uma percepção diferenciada em relação ao trabalho do monitor, uma vez que ele não está imerso na estrutura escolar formal. Entretanto, essa é uma postura mais discursiva, dado que nem a própria equipe de CGEB se comporta nessa direção. Foram encontradas evidências de que a equipe que assumiu a gestão do Programa em 2011 (início da terceira fase), na CGEB, orientou seus trabalhos no sentido de escolarizar a iniciativa. Entretanto, os sucessivos embates com as ONGs (com umas, mais que com outras), durante as reuniões conjuntas, arrefeceram parte desses esforços.

Dentre as sugestões dos supervisores às ONGs para o ano de 2012, constavam: selecionar com mais critério os locais de implantação dos núcleos, priorizando instalações públicas; melhorar a fiscalização dos núcleos, criando uma supervisão própria; fazer um acompanhamento efetivo da frequência e evolução dos alunos; descentralizar/racionalizar os núcleos, garantindo maior frequência e abrangência geográfica; investir na formação inicial e continuada dos monitores, orientando-os para que façam seus registros com maior fidedignidade, incluindo no diário de classe os motivos das ausências por longos períodos.

Em 2010, o TCESP questionou a SEE/SP acerca dos motivos para a manutenção dos cinco convênios, em detrimento do atendimento dos inscritos nas classes da própria rede

regular. A justificativa formal⁴⁹, protocolada pela CENP (CGEB), apontou dois argumentos nucleares. Primeiro, que dadas as condições socioeconômicas da clientela atendida (criminalidade, alto índice de desemprego e de trabalho informal, vício em drogas, falta de estrutura econômica, desagregação familiar, população residente em áreas de difícil acesso, densamente povoadas e com precárias condições de habitação, etc.), o ensino a ser ofertado exigia um formato de atendimento flexível em locais onde há carência de prédios públicos escolares. Segundo, advogou que a oferta de alfabetização e pós-alfabetização, por meio de parcerias com ONGs, oferece resultados mais efetivos do que se realizada na rede estadual; não somente sob o aspecto econômico, como também do ponto de vista social e elenca as seguintes vantagens: a) aos professores estaduais, seriam pagos salários e encargos decorrentes, enquanto que, nos convênios, o trabalho é voluntário (portanto, menos oneroso aos cofres públicos); b) a flexibilidade na alteração dos locais de funcionamento dos núcleos possibilita a compatibilização com a flutuação da demanda; c) estudantes e monitores residem nas mesmas comunidades e enfrentam condições adversas e problemas comuns, o que facilita a formação de vínculos entre eles; d) os monitores podem facilmente comparecer à residência dos estudantes que deixam de frequentar às aulas, subsidiando-os no enfrentamento dos fatores causadores de evasão. Finaliza a redação do documento concluindo que os resultados obtidos junto ao público-alvo são superiores aos obtidos nas classes regulares do sistema estadual. Não tivemos acesso, porém, a qualquer material que compilasse dados nesse sentido.

Aqui cabem algumas ponderações. Se o registro da frequência e evolução dos alunos é inconsistente, conforme apontaram os supervisores responsáveis por acompanhar os núcleos, com que parâmetros a GBEB afirma que os resultados do Programa são superiores aos da rede estadual? Consideramos plausível a possibilidade de que realmente o sejam, entretanto, inexistente um estudo efetivo disso. Se a estratégia de atendimento flexível se justifica pela necessidade de contemplar localidades nas quais a existência de prédios públicos é escassa, como priorizá-los no momento da implantação dos núcleos? De que forma qualificar o processo formativo, se a opção é pelo barateamento e a precarização da função docente?

Frente a esse cenário, parece evidente que os contornos da política implementada não convergem no sentido de inserir os projetos e experiências da Educação Popular

⁴⁹ Material coletado no departamento de ATPCE da SEE/SP em 08/02/2011.

apresentados pelas ONGs executoras em um sistema de atendimento à EJA integrado à educação pública. Os dezessete anos de implementação da política não foram suficientes para sensibilizar a SEE/SP a assumir a iniciativa como legítima e pública, com direito a espaços, profissionais e recursos públicos suficientemente alocados (ARROYO, 2001, p. 17).

Entretanto, há que fazer justiça em relação à tentativa de equacionamento da questão da continuidade da escolarização encaminhada pela CGEB após 2011. Talvez seja esse o ponto em que a parceria mais avançou na direção de uma ação articulada. Durante as duas primeiras fases, eram as ONGs mesmas que providenciavam o encaminhamento dos alunos às redes oficiais de ensino (estadual ou municipal). A partir da terceira fase, os supervisores das DEs, após receber a listagem dos alunos aptos e interessados a prosseguir nos estudos, devem fazer o levantamento das escolas próximas disponíveis, possibilitar a formação de novas classes e mediar a transição, esclarecendo aos diretores das escolas a não obrigatoriedade de apresentação de atestado comprobatório aos egressos. Para além do incentivo “moral” baseado no discurso, essas ações estratégicas, se efetivamente concretizadas, podem representar o início de uma profícua articulação entre as dinâmicas de educação formal e não formal.

4.3 Atendimento, financiamento e relação custo/benefício

A partir da tabela 04 abaixo e dos gráficos que se seguem, passará a ser analisada a evolução do financiamento e do número médio de alunos por núcleo, ano a ano, durante todo o período de implantação do Programa. Para a composição da tabela, foram utilizados dados de meta, de resultado e de investimento coletados na COFI, na CGEB e na CIMA (Sistema GDAE). Triangulando as informações obtidas, foram geradas as seguintes categorias de dados: média custo/núcleo, média custo/aluno e média de alunos por núcleo, ano a ano.

Na primeira parte da tabela, contemplado o interstício de 1997 a 2006, apresentamos essas três categorias de dados, calculados com base nas metas do Programa. Na segunda, que cobre o intervalo de 2006 a 2013, apresentamos as mesmas três categorias, calculadas a partir dados de resultado (núcleos implantados e alunos inscritos). E, na coluna 8, utilizando

dados do FNDE/MEC, apresentamos valores de custo/aluno do FUNDEF e do FUNDEB, a fim de possibilitar comparações.

Tabela 04 – Evolução do Financiamento, Comparativo FUNDEF e FUNDEB e Média de Alunos por Núcleo (ONGs) - Período: 1997-2013

Ano	Nº de Núcleos (meta)	Nº de Alunos (meta)	Nº Médio de Alunos por Núcleo/Ano (calculado pela meta)	Investimento	Média Gasto/Núcleo Anual (calculado pela meta)	Média Gasto/Aluno Anual (calculado pela meta)	Valor Anual Per Capita Aluno Ensino Fundamental I FUNDEF (Mínimo Nacional)
1997	160	4.000	25	R\$ 67.025,00	R\$ 418,90	R\$ 16,75	R\$ 300,00
1998	160	4.000	25	R\$ 374.615,00	R\$ 2.341,34	R\$ 93,65	R\$ 315,00
1999	660	16.500	25	R\$ 887.744,74	R\$ 1.345,11	R\$ 53,80	R\$ 315,00
2000	660	16.500	25	R\$ 1.502.158,28	R\$ 2.275,99	R\$ 91,03	R\$ 333,00
2001	1.150	28.750	25	R\$ 2.233.477,48	R\$ 1.942,15	R\$ 77,68	R\$ 363,00
2002	1.530	38.250	25	R\$ 3.648.096,20	R\$ 2.384,37	R\$ 95,37	R\$ 418,00
2003	1.630	40.750	25	R\$ 4.673.043,50	R\$ 2.866,89	R\$ 114,67	R\$ 446,00
2004	1.630	40.750	25	R\$ 5.461.451,14	R\$ 3.350,58	R\$ 134,02	R\$ 537,71
2005	1.630	40.750	25	R\$ 5.735.345,50	R\$ 3.518,61	R\$ 140,74	R\$ 620,56
2006 (a)	1.580	39.500	25	R\$ 5.813.899,50	R\$ 3.679,68	R\$ 147,18	R\$ 682,00
Ano	Nº de Núcleos Instalados	Nº de Alunos Inscritos	Nº Médio de Alunos por Núcleo/Ano (calculado pela qtde. de alunos inscritos e núcleos instalados)	Investimento	Média Gasto/Núcleo Anual (calculado pela qtde. de núcleos instalados)	Média Gasto/Aluno Anual (calculado pela qtde. de alunos inscritos)	Valor Anual Per Capita Aluno EJA FUNDEB Estado de São Paulo
2006 (b)	1.598	27.669	17,3	<i>vide linha 2006 (a)</i>	R\$ 3.638,23	R\$ 210,12	<i>vide linha 2006 (a)</i>
2007	1.276	22.729	17,8	R\$ 6.039.371,50	R\$ 3.779,33	R\$ 265,71	R\$ 1.292,03
2008	1.650	31.437	19	R\$ 6.590.330,00	R\$ 3.994,13	R\$ 209,63	R\$ 1.439,33
2009	1.549	35.106	22,6	R\$ 6.590.330,00	R\$ 4.254,57	R\$ 187,72	R\$ 1.571,87
2010	1.727	32.612	18,8	R\$ 8.463.732,00	R\$ 4.900,82	R\$ 259,52	R\$ 1.851,24
2011	1.675	31.509	18,8	R\$ 9.492.132,00	R\$ 5.666,94	R\$ 301,25	R\$ 2.112,30
2012	1.554	27.631	17,7	R\$ 8.985.321,35	R\$ 5.782,06	R\$ 325,18	R\$ 2.554,25
2013	1.338	21.787	16,2	R\$ 8.879.916,00	R\$ 6.636,70	R\$ 407,57	R\$ 2.525,24
				R\$ 85.437.989,19			

Fontes: ¹Colunas 2 a 7 - SEE/SP (COFI, CIMA e CGEB). ²Coluna 8 – Dados sobre o FUNDEF (parte superior): site do MEC (www.mec.gov.br), acessado em 11/10/2006 apud ARELARO, 2007. Dados sobre o FUNDEB (parte inferior): Portarias Interministeriais Nº 1.030 de 06 de novembro de 2007 - Anexo I, Nº 1.027 de 19 de agosto de 2008 - Anexo I e Nº 538-A de 26 de abril de 2010 - Anexo apud Carvalho, 2011, p. 294, 296, 298 e 300 e Portarias Interministeriais MEC/FNDE: Nº 1.459 de 30 de dezembro de 2010 - Anexo I, Nº 1.809 de 28 de dezembro de 2011 - Anexo I e Nº 16 de 17 de dezembro de 2013 - Anexo I.³Os montantes anuais do FUNDEF, apresentados na faixa superior da coluna 8, referem-se aos valores nacionais mínimos decretados pelo governo federal a cada ano.

O primeiro intervalo de tempo mostrado na tabela 04 (1997-2006) e representado no gráfico 10 pode ser considerado o período de expansão da iniciativa. Caracteriza-se pelo aumento progressivo no número de metas, tanto para núcleos a serem instalados, quanto para alunos a inscrever. Em todos os anos, a média de alunos por núcleo se mantém na casa dos 25.

Gráfico 10 – Evolução Geral das Metas de Atendimento – Período: 1997-2006
Fonte: CIMA, COFI e CGEB (SEE/SP). Elaboração própria.

No segundo período de tempo apresentado, entre os anos 2006 e 2013, essa dinâmica se inverte gradativamente. Mesmo registrando alta substancial no número de alunos inscritos e sensível aumento no número de núcleos instalados em 2010 com a entrada da AlfaSol, a tendência predominante é de diminuição do atendimento, conforme explicita o gráfico 11. O número médio de alunos por núcleo/ano varia também em movimento decrescente: inicia em 17,6 em 2006, registra um pico de 22,6 em 2009 e volta a declinar em 2013, com índice de 16,2, conforme a tabela 04.

Gráfico 11 – Evolução Geral do Atendimento – Período: 2006-2013

Fonte: CIMA, COFI e CGEB (SEE/SP). Elaboração própria.

Emoldurada pelo panorama de atendimento analisado, a curva do financiamento oscila em tendência ascendente, perfazendo a dinâmica representada no gráfico 12: entre os anos de 1997 e 2008, o aumento no investimento é substancial; no biênio 2008/2009, o investimento permanece estagnado; de 2009 a 2011, há novamente um período de incremento e, a partir de 2012, ocorre queda.

Gráfico 12 – Curva Geral de Financiamento – Período: 1997-2013

Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Entretanto, o comportamento dos percentuais de incremento aplicados a cada ano no Programa oscila em trajetória decrescente, de acordo com o gráfico 13.

Gráfico 13 – Trajetória dos Percentuais Orçamentários Aplicados Anualmente – Período: 1997-2013
Fonte: COFI (SEE/SP). Elaboração própria.

Entre 1997 e 1998, mesmo não aumentando as metas do Programa e contando somente com a participação do IBEAC, o recurso investido pela SEE/SP é incrementado em 459%.

Em 1999, com a adesão da Kolping, que inclui no Programa 350 núcleos e 8.750 alunos, o incremento é bem menos volumoso, ficando em 137%.

Em 2001, ano de ingresso do CCECAS, o reajuste é de apenas 49%. Ainda assim, a ONG incorpora 400 novos núcleos ao Programa, contemplando 10.000 alunos.

A essa altura, a dimensão do atendimento havia sido ampliada em 619%. De 160 núcleos, evoluiu para 1.150 e, de 4.000 alunos, aumentou para 28.750.

Em 2002, ano da entrada do ITD no Programa, o incremento orçamentário é de 63%. A ONG adensa ao Programa 280 núcleos e 7.000 alunos.

Entre 2002 e 2003, ante o modesto aumento de 6% nas metas previstas de núcleos e alunos, o percentual de investimento cai para 28%.

De 2003 a 2005 as metas de atendimento estagnam. Entretanto, os percentuais investidos decrescem de forma significativa e contínua, chegando a 5% no último ano do intervalo.

Já entre 2005 e 2007, o número de alunos inscritos e de núcleos instalados cai, respectivamente, 44% e 21%. O percentual de investimento oscila no período, em movimento decrescente, caindo para 1,3% em 2006 e voltando para 4% em 2007.

No biênio 2007/2008, os índices de atendimento evoluem positivamente: 30% em relação ao número de núcleos instalados e 38% ao de alunos inscritos. Acompanhando o acréscimo, o percentual de incremento sobe 9%.

Em 2009, ante a queda de 6% no número de núcleos, inversamente acompanhada pelo aumento de 12% no número de alunos, não há incremento de recursos.

Entre 2009 e 2010, o percentual de investimento evolui para 28%. O número de núcleos instalado sobe 11%, mas o de alunos inscritos cai 7%.

No intervalo correspondente aos quatro últimos anos da série, interstício de 2010 a 2013, a tendência é de queda constante. Os percentuais de núcleos e alunos caem 22% e 33%, respectivamente. Perspectiva semelhante se nota nos percentuais de incremento orçamentário. Em 2011, retroage para 12%. Já nos anos de 2012 e 2013, os percentuais são negativos (-5,3% e -1%, nesta ordem) indicando, pela primeira vez, uma diminuição – ainda que incipiente – no financiamento.

Tendo-se em vista que a base de cálculo do orçamento é o padrão custo/núcleo, quanto mais núcleos instalados e menos alunos inscritos, mais vantajosa é a relação custo/aluno e vice-versa. Isso significa que atingir ou superar a meta de alunos prevista incorre na diminuição do valor gasto por aluno.

De todo modo, os dados comprovam que o governo paulista consegue notório barateamento na prestação do serviço ao adotar a prática de convênio ao comparar os valores *per capita* investidos no Programa com os do FUNDEF e do FUNDEB, o que não significa que os valores alocados por esses fundos sejam adequados. Basta uma rápida consulta à literatura sobre o tema para constatar sua insuficiência (ARELARO, 2007; GOUVEIA, 2008; VOLPE, 2010 e CARVALHO, 2011). Entretanto, o caso do Programa Alfabetiza São Paulo é alarmante.

Gráfico 14 – Comparativo: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEF – Período: 1997-2006. **Fonte:** Dados apresentados nas colunas 7 e 8 da tabela 04. Elaboração própria.

Gráfico 15 – Percentuais de Diferença: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEF – Período: 1997-2006. **Fonte:** Dados apresentados nas colunas 7 e 8 da tabela 04. Elaboração própria.

Esclarecemos, desde logo, que os valores utilizados em relação ao FUNDEF correspondem ao piso mínimo nacional decretado pela União a cada ano do período analisado, os quais são inferiores aos aplicados no Estado de São Paulo. Porquanto, a análise ora apresentada revela discrepâncias da menor amplitude possível entre as variáveis consideradas.

Os gráficos 14 e 15 revelam que, no período analisado, o padrão de investimento aplicado aos alunos do Programa Alfabetiza São Paulo em relação aos alunos do Ensino Fundamental “regular” – ou seja, aqueles que frequentavam a escola pública na idade considerada “própria” – foi, no mínimo, 236% menor. Os anos de 1997, 1999 e 2001 apresentaram os índices de maior discrepância. O percentual de diferença correspondente ao primeiro ano da série é surpreendente: 1.691%. O ano seguinte, 1998, registra uma queda brusca no percentual, indicando que a distância entre os valores atingiu o ponto mais baixo do gráfico. Em 1999, ocorre o segundo maior aumento na diferença entre os valores comparados, da ordem de 485%. Por fim, no intervalo de 2001 a 2006, os percentuais oscilam entre 265% e 367%.

Gráfico 16 – Comparativo: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEB – Período: 2007-2013. **Fonte:** Dados apresentados nas colunas 7 e 8 da tabela 04. Elaboração própria.

Gráfico 17 – Percentuais de Diferença: Média Gasto/Aluno Anual do Programa Alfabetiza São Paulo x FUNDEB– Período: 2007-2013. **Fonte:** Dados apresentados nas colunas 7 e 8 da tabela 04. Elaboração própria.

Se a menor diferença de valores entre o investimento por aluno feito no Programa Alfabetiza São Paulo em comparação com o piso nacional mínimo do FUNDEF era muito grande, a defasagem dos valores de gasto/aluno investidos anualmente no Programa, quando comparados aos valores *per capita* mínimos destinados pelo FUNDEB aos alunos da EJA paulista, é ainda mais substantiva, conforme comprovam os gráficos 16 e 17. A discrepância de valores é, no mínimo, de 386% (em 2007), chegando a atingir 737% no ponto mais alto do gráfico (em 2009). Nos demais anos analisados, a diferença nos valores comparados oscila entre 519% e 685%. Se ambos os públicos – alunos inscritos no Programa e alunos matriculados na rede de ensino – são atendidos por políticas geridas pela mesma Secretaria de Educação (SEE/SP) e pertencem à mesma modalidade de ensino (EJA), o que justifica tamanha diferença?

Sobre essa questão, a análise da assessora pedagógica do CCECAS é emblemática:

“(...) o entendimento é de que eles não são Estado, que eles não são escola. Que eles estão fazendo um serviço barato para o Estado. É um projeto, hoje, muito barato para o Estado. (...) é uma parceria, é um convênio. É voluntariado para não criar vínculo. E então, acaba que você faz uma educação de pobre para pobre.” (Assessora pedagógica⁵⁰ do CCECAS no Programa em entrevista realizada em 29/09/2011)

⁵⁰ Prof^a. Dr^a. Maurilane de Souza Biccass, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP). Desenvolve pesquisas e atividades de extensão voltadas à educação de pessoas jovens e adultas. Uma de suas

De tudo o que foi exposto até aqui, é possível argumentar que, para a elaboração do orçamento investido no Programa ao longo dos anos, a SEE/SP se orienta pelo critério de custo/benefício, optando por uma estratégia de barateamento do atendimento. Certamente, a aplicação eficiente dos recursos públicos deve ser tomada como princípio pelos governantes no decurso dos processos de formulação e implementação das políticas, desde que balizado por parâmetros mínimos de qualidade e efetividade. Não parece ser esse o caso, conforme será discutido a seguir.

4.4 Indicadores de desempenho e efetividade

Para a composição das tabelas a seguir, triangulamos as seguintes fontes: i) Sistema GDAE (CIMA): alunos inscritos (datas-bases: junho de 2012 e maio de 2013) e núcleos instalados (data-base: junho de 2012); ii) CGEB – compilação dos relatórios das ONGs: núcleos instalados (ano 2011 e 2º semestre de 2013 - setembro) e alunos inscritos (2011); iii) quadro consolidado da COFI contendo metas previstas (núcleos e alunos e recursos investidos (2006-2013)). A única exceção é a tabela 05, que foi elaborada pela CGEB (e socializada com as ONGs), o que nos exime de qualquer responsabilidade acerca de eventuais lacunas existentes nos dados que apresenta.

Para filtragem dos dados, foram selecionados, no recorte do Sistema GDAE, os valores mais próximos à meta estabelecida. Como o sistema é operado mediante datas de corte semestrais, em uma dinâmica inclusão/exclusão, sem especificar o motivo das alterações (evadido, encaminhado para a continuidade, cadastrado ou alfabetizado), entendemos que os valores mais altos correspondem aos totais de núcleos e alunos inscritos a cada intervalo de tempo. Sempre que foi notada incompatibilidade de dados entre o GDAE e a CGEB, era aplicado novamente o critério-padrão de “maior valor”, na tentativa de dirimir distorções.

Nesta parte do texto, a proposta é analisar dois tipos de indicador: desempenho e efetividade. O primeiro refere-se aos percentuais de alcance das metas projetadas pelas

atividades de extensão consiste no trabalho de assessoria e acompanhamento do Projeto Educar para Mudar desenvolvido pelo CCECAS da Grande São Paulo junto à SEE/SP. Na época em que iniciou o trabalho de assessoria no Programa Alfabetiza São Paulo, era consultora da ONG Ação Educativa, que assessorava o IBEAC, a Kolping e o CCECAS.

ONGs e compõe-se dos dados obtidos no período de 2006-2013, que compreende os seis últimos anos da segunda fase de implantação e aos dois primeiros anos da terceira. Não obtivemos dados do período anterior (1997 a 2005) correspondentes a esse tipo de indicador. Já o segundo constitui-se a partir do número de alunos alfabetizados, evadidos, recadastrados e encaminhados para a continuidade, tabulados e divulgados pela CGEB, cujas lacunas são de inteira responsabilidade do órgão.

A partir da tabela 05 e dos gráficos 18 e 19, analisamos a evolução do atendimento de um ponto de vista global. Com as tabelas 06 e 07 e gráficos 20 e 21, pudemos verificar o desempenho das ONGs ano a ano. E, por fim, utilizando as tabelas 08 e 09, intentamos refletir sobre alguns indicadores de efetividade.

Tabela 05 - Resultados Gerais: ONGs – Núcleos e Alunos – Período: 2006-2013

Ano	Metas Propostas		Resultados Alcançados			
	Nº de Núcleos	Nº de Alunos	Nº de Núcleos Instalados*		Nº de Alunos Inscritos*	
			Nº	%	Nº	%
2006	1.580	39.500	1.598	101%	27.669	70%
2007	1.538	36.000	1.276	83%	22.729	63%
2008	1.538	36.000	1.650	107%	31.437	87%
2009	1.538	36.000	1.549	101%	35.106	97%
2010	1.646	33.210	1.727	105%	32.612	98%
2011	1.646	33.210	1.675	102%	31.509	95%
2012	1.575	28.980	1.554	99%	27.631	95%
2013	1.479	25.180	1.338	90%	21.787	86%
Total	12.540	268.080	12.367	99%	230.480	86%

Fonte: CIMA, COFI e CGEB (SEE/SP). *Os percentuais foram calculados pela autora a partir das metas previstas.

Quanto ao indicador de desempenho, considerado em termos de atendimento das metas previstas, os dados gerais indicam que o Programa tem sido exitoso, com resultados próximos aos esperados. Ao longo do período, 99% dos núcleos previstos foram instalados e 86% dos alunos inscritos.

O ano de 2007 registrou os piores resultados nos aspectos núcleos e alunos. Já os resultados mais expressivos ocorreram em 2009. Ainda que se possa perceber oscilações, a tendência geral, no período analisado, é de diminuição das metas previstas, dos números de núcleos instalados e de alunos inscritos.

Determinar se o impacto dessa diminuição progressiva corresponde à redução dos índices de analfabetismo no Estado de São Paulo é tarefa hercúlea que extrapola os limites desta pesquisa. Para além da fragilidade no cômputo dos alunos alfabetizados pelo Programa, não se pode deixar de considerar a coexistência de outras iniciativas do gênero organizadas “pelo Ministério da Educação, por governos municipais, por universidades públicas e privadas, por empresas privadas e por outras organizações da sociedade” (VÓVIO, 2008, p. 62). Nas palavras de Biccás⁵¹, essa coexistência de ações, amplamente distintas, delineia um mosaico no panorama de oferta da modalidade nas escalas local, estadual e nacional.

Gráfico 18 – Porcentagem Cumprida das Metas: N° de Núcleos Instalados – Período 2006-2013

Fonte: Dados apresentados na tabela 05. Elaboração própria.

Em termos de quantidade de núcleos instalados, considerando os oito anos analisados, os resultados ficam aquém do esperado em apenas três: 2007, 2012 e 2013. Nos outros cinco, as metas foram superadas.

⁵¹ Informação fornecida pela Profª. Dra. Maurilane de Souza Biccás, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, em 2011, em sua entrevista.

Gráfico 19 – Porcentagem Cumprida das Metas: Nº de Alunos Inscritos – Período 2006-2013

Fonte: Dados apresentados na tabela 05. Elaboração própria.

Entretanto, observando o desempenho ano a ano, notamos que todos percentuais de alunos inscritos ficaram abaixo da meta. Ainda que os percentuais de diferença – para menos – entre o previsto e o realizado decresçam no interstício de 2007 a 2012, há um novo aumento em 2013. O melhor resultado alcançado foi em 2010 e o pior em 2007.

Deslocando o foco da análise mais geral para os resultados por ONG, identificamos três subcategorias para compor o indicador de desempenho: a) a robustez das metas projetadas; b) o percentual de alcance das mesmas; e, c) porcentagem de participação na distribuição anual de núcleos instalados e de alunos atendidos.

Tabela 06 – Resultados por ONG/ano: Núcleos Instalados – Período: 2006-2013

Ano	IBEAC				Kolping				CCECAS				ITD				AlfaSol				Totais			
	Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados		Meta	Núcleos Instalados	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
2006	400	412	103%	450	286	63%	450	608	135%	280	292	104%	***	***	***	1.580	1.598	101%						
2007	338	334	99%	450	81	18%	400	539	135%	350	322	92%	***	***	***	1.538	1.276	83%						
2008	338	387	114%	450	337	75%	400	569	142%	350	357	102%	***	***	***	1.538	1.650	107%						
2009	338	339	100,2%	450	450	100%	400	398	99%	350	362	103%	***	***	***	1.538	1.549	100,7%						
2010	318	318	100%	423	423	100%	376	456	121%	329	329	100%	200	201	100,5%	1.646	1.727	105%						
2011	318	318	100%	423	403	95%	376	425	113%	329	329	100%	200	200	100%	1.646	1.675	102%						
2012	300	301	100,3%	400	400	100%	346	324	94%	329	329	100%	200	200	100%	1.575	1.554	99%						
2013	250	238	95%	350	245	70%	300	285	95%	329	320	97%	250	250	100%	1.479	1.338	90%						
	2.600	2.647	102%	3.396	2.625	77%	3.048	3.604	119%	2.646	2.640	99%	850	851	100,1%	12.540	12.367	99%						

Fonte: COFI, CIMA e CGEB (SEE/SP). Elaboração própria. *** A AlfaSol aderiu ao Programa em 2010

Gráfico 20 – Porcentagem de Participação das ONGs na Distribuição Anual do Nº de Núcleos Instalados – Período: 2006-2013. **Fonte:** Dados apresentados na tabela 06. Elaboração própria.

No tocante à distribuição dos núcleos por ONG, a Kolping⁵² apresenta as metas mais ambiciosas do período, e, ao mesmo tempo, o pior desempenho. Os melhores resultados são do CCECAS que, ocupando o segundo lugar em termos de projeção de metas, as supera. IBEAC e AlfaSol também superam suas metas e o ITD chega muito próximo do esperado.

Enquanto a previsão de metas do IBEAC, da Kolping e do CCECAS decresce ao longo dos anos, as do ITD e da AlfaSol ascendem. Analisando a situação pelo ângulo das redes de relação política, podemos dizer que os grupos ligados aos ex-governadores Covas e Montoro perderam espaço para os grupos ligados ao governador Alckmin e ao ex-presidente FHC. Nesse cenário, o IBEAC, que protagonizou o surgimento do Programa, apresenta as metas mais baixas, exceto em relação à AlfaSol, que foi a última a aderir à iniciativa, em 2010.

Em relação à porcentagem de participação na distribuição anual de núcleos instalados, entre 2006 e 2008, o CCECAS e o IBEAC assumem as primeiras posições, ficando o ITD e a Kolping em terceiro e último lugares, respectivamente. No interstício de 2009 a 2011, o IBEAC cai para a quarta posição, sendo superado pela Kolping e pelo CCECAS, que revezam os primeiros lugares. Isso significa que, após a autonomização dessas duas últimas organizações em relação à primeira, ambas se fortalecem politicamente a ponto de ganhar maior projeção ante àquela que as subsidiou nos primeiros anos de execução do Programa. O ITD, por sua vez, se manteve na terceira posição. A AlfaSol ingressou no Programa em 2010, permanecendo em última colocação até 2012. Neste mesmo ano, em 2012, o CCECAS caiu para a terceira posição e o IBEACC permaneceu em quarto lugar. A Kolping assumiu a liderança, seguida do ITD que ascendeu para a segunda posição. No último ano da série analisada, o ITD alça a primeira posição e a Kolping cai para a penúltima. A AlfaSol assume o terceiro lugar e o IBEAC fica em última colocação. A tendência geral confirma a progressiva perda de espaço dos “covistas” para os grupos ligados a Alckmin e FHC.

⁵² Uma informação que causou inquietação foi a declaração da Kolping de 228 alunos falecidos no relatório do segundo semestre de 2012. A ONG não retornou o contato feito buscando esclarecer a questão.

Tabela 7 – Resultados por ONG/ano: Alunos Inscritos – Período: 2006-2013

Ano	IBEAC			Kolping			CEECAS			ITD			AlfaSol			Totais		
	Meta	Alunos Inscritos		Meta	Alunos Inscritos		Meta	Alunos Inscritos		Meta	Alunos Inscritos		Meta	Alunos Inscritos		Meta	Alunos Inscritos	
		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%		Nº	%
2006	10.000	7.340	73%	11.250	4.541	40%	11.250	10.569	94%	7.000	5.219	75%	***	***	***	39.500	27.669	70%
2007	6.000	5.959	99,3%	11.250	908	8%	10.000	9.997	99,9%	8.750	5.865	67%	***	***	***	36.000	22.729	66%
2008	6.000	7.122	119%	11.250	5.122	45%	10.000	10.688	107%	8.750	8.505	97%	***	***	***	36.000	31.437	87%
2009	6.000	6.158	103%	11.250	11.248	99,9%	10.000	9.465	95%	8.750	8.235	94%	***	***	***	36.000	35.106	97%
2010	5.650	5.693	101%	8.460	8.265	98%	7.520	8.839	117%	6.580	6.580	100%	5.000	3.235	65%	33.210	32.612	98%
2011	5.650	5.765	102%	8.460	8.064	95%	7.520	8.056	107%	6.580	6.580	100%	5.000	3.044	61%	33.210	31.509	95%
2012	5.100	4.020	79%	8.000	8.000	100%	5.900	6.068	103%	6.580	6.570	99,8%	3.400	2.973	87,4%	28.980	27.631	95%
2013	3.750	2.674	71%	6.000	5.343	89%	5.100	4.996	98%	6.580	6.579	99,9%	3.750	2.195	58,5%	25.180	21.787	86%
	48.150	44.731	93%	75.920	51.491	68%	67.290	68.678	102%	59.570	54.133	91%	17.150	11.447	67%	268.080	230.480	86%

Fonte: COFI, CIMA e CGEB (SEE/SP). Elaboração própria. *** A AlfaSol aderiu ao Programa em 2010.

Gráfico 21 – Porcentagem de Participação das ONGs na Distribuição Anual do Nº de Alunos Inscritos por ONG – Período: 2006-2013. Fonte: Dados apresentados na tabela 06. Elaboração própria.

A evolução do atendimento às metas de alunos inscritos não se mostra igualmente satisfatória como o observado em relação aos núcleos instalados. Somente o CCECAS supera suas metas. As demais ONGs ficam aquém do esperado. Resulta disso que, em termos gerais, há um déficit de 14% em relação ao previsto. AlfaSol e Kolping, nesta ordem, registram os piores desempenhos. IBBEAC e ITD ficam bem próximas ao esperado.

A tendência geral na projeção das metas, ano a ano, é de decréscimo. Em 2011, todas as ONGs mantêm a previsão das metas indicadas ano anterior. Já em 2012 e 2013, com exceção do ITD, todas as demais ONGs registram perdas na projeção de metas.

O pior desempenho foi da AlfaSol, tanto na projeção quanto no cumprimento de suas metas. A Kolping, apesar de apresentar as metas mais ambiciosas do período, registra o segundo pior resultado. O IBEAC volta a apresentar metas mais baixas que a Kolping e o CCECAS e o ITD ficam à frente do IBEAC e da AlfaSol.

No que concerne à porcentagem de participação na distribuição anual de alunos inscritos, no biênio 2006/2007, o CCECAS e o IBEAC assumem as primeiras posições, ficando o ITD e a Kolping em terceiro e último lugares, respectivamente. Em 2008, O IBEAC cai para o terceiro lugar, ficando o ITD em segundo. CCECCAS e Kolping mantiveram suas colocações: primeira e última, respectivamente. No ano seguinte, a Kolping melhora significativamente seu desempenho, atingindo a liderança. O CCECAS cai para a segunda posição e o ITD para a terceira, ficando o IBEAC em última colocação. Entre 2010 e 2011, CCECAS e Kolping revezam no primeiro e segundo lugares. ITD, IBEAC e AlfaSol permanecem em suas respectivas posições, ou seja, terceira, quarta e última, nessa ordem. No biênio 2012/2013, correspondente ao último intervalo da série, ITD e Kolping revezam na liderança e o CCECAS cai para o terceiro lugar. IBEAC e AlfaSol permanecem nas duas últimas colocações. A tendência geral revela a paulatina perda de espaço do IBEAC e do CCECAS, com ascensão significativa da Kolping e do ITD.

Os escassos dados de resultados apresentados denotam a incipiente preocupação da SEE/SP em produzir e sistematizar indicadores consistentes para avaliação dos impactos e efeitos do Programa ao longo do tempo. É apenas a partir do ano de 2008 que algum esforço nesse sentido parece ter sido iniciado.

Tabela 08 – Percentual de Recadastrados e Encaminhados para a Continuidade

Ano	Nº de Alunos Inscritos	Nº Alunos Recadastrados no ano seguinte**		Nº Alunos Encaminhados para EJA**	
		Nº	%	Nº	%
2006	27.669	-----	-----	-----	-----
2007	22.729	-----	-----	-----	-----
2008	31.437	18.648	59%	499	1,5%
2009	35.106	15.401	44%	494	1,4%
2010	32.612	12.905	39%	509	1,5%
2011	31.509	14.493	46%	302	0,9%
2012	27.631	-----	-----	29	0,1%
2013	21.787	-----	-----	-----	-----
Total	230.480	Média de 47%		Média de 1%	

Fonte: CIMA, COFI e CGEB (SEE/SP). -----Dados não obtidos. **Os percentuais foram calculados pela autora, a partir do número de alunos inscritos.

O primeiro ponto que se deseja destacar é o percentual de recadastramento dos inscritos no Programa: quase metade dos alunos se recadastra a cada ano. Isso provoca a retroalimentação e o inchamento do número de inscritos ano a ano. Se, no período analisado, 47% dos alunos inscritos foram recadastrados, na realidade, o Programa atendeu 107.634 alunos, e não os 230.480 registrados, o que representa uma diferença de 122.846.

O problema está relacionando tanto à questão da efetividade da ação (quantidade de alunos alfabetizados x evadidos) quanto à sua articulação com o sistema escolar, visando à progressão nos estudos. Tomemos como exemplo o ano de 2011, o único sobre o qual foram obtidos dados sobre alfabetizados:

Tabela 09 – Percentual de Alfabetizados e Evadidos: ONGs – Ano: 2011

ONGs	Nº de Alunos Inscritos	Nº Alunos Alfabetizados**		Nº Alunos Evadidos**	
		Nº	%	Nº	%
CCECAS	8.056	5.578	69%	1.630	20%
IBEAC	5.765	4.270	74%	605	10%
ITD	6.580	5.409	82%	1.171	18%
Kolping	8.064	6.704	83%	847	10%
AlfaSol	3.044	2.461	81%	583	19%
Total	31.509	24.422	77%	4.836 (15,3%)	15%

Fonte: Elaboração da CGEB (SEE/SP). **Os s percentuais de alfabetizados e evadidos foram calculados pela autora a partir do número de alunos inscritos apresentados na coluna 1.

Analisando os dados apresentados, percebemos que o percentual de alunos inscritos ficou bem próximo ao desejado, apenas 5,2% abaixo do previsto.

Nas categorias *alfabetizados* e *evadidos*, os dados do ano são promissores. O índice médio de evasão é de 15,3% e cerca de 77,5% dos alunos inscritos foram alfabetizados.

O CCECAS apresenta os piores resultados, com 69,2% de alfabetizados e 20,2% de evadidos.

O IBEAC fica na penúltima posição quanto à porcentagem de alunos alfabetizados, (74%), mas se projeta na questão da evasão, registrando o menor percentual: 10,4%.

A Kolping lidera o percentual de alfabetizados, com 83,1%, e apresenta o segundo menor índice de evasão: 10,5%.

ITD e AlfaSol, assumem a segunda e a terceira posições em relação ao número de alunos alfabetizados, registrando 82,2% e 80,8%. E, quanto ao percentual de evasão, assumem o terceiro e quarto lugares, respectivamente, com 17,7% e 19,1%.

Para o mesmo ano, a tabela 09 indica o percentual de 0,9% de egressos encaminhados para a EJA. A distância (enorme) entre o percentual de alfabetizados e de encaminhados sugere que a demanda gerada pelo Programa, não está sendo absorvida pelas redes oficiais de ensino. O índice de encaminhamento é pífio (média de 1%). Ocorrências como essas têm sido explicadas por diversos fatores, desde a inadequação metodológica até a exiguidade de equipamentos públicos nas regiões atendidas, incluindo motivações de ordem subjetiva. Questões como essas não são novas no cenário da EJA. O que cabe sublinhar é que, em dezesseis anos de vigência do Programa, a SEE/SP não tenha sido capaz de equacionar tais desafios, seja revendo o modelo de atendimento das escolas da rede, seja construindo

equipamentos onde não há ou articulando-se com as redes municipais. Algum encaminhamento nesse sentido, por parte da Secretaria, começou a ser pensado apenas em 2012, decorridos quinze anos de implementação do programa. Até então, era papel das ONGs pensar estratégias de encaminhamento dos egressos.

Se apenas 0,9% dos egressos foram encaminhados para continuidade de estudos, pode-se indagar: o que aconteceu com os outros 76,6% que não foram? Permaneceram no Programa e foram recadastrados? Ou, uma vez egressos, estancaram seu processo de aprendizagem? Ou, então, migraram para outros espaços por conta própria? O elevado percentual de alfabetizados recadastrados ano a ano sugere que muitos dos evadidos retornam ao Programa em algum momento posterior. Nesse aspecto, a conduta da SEE/SP é de responsabilizar o próprio aluno:

“(...) o Programa funciona muito bem... E tem o resultado, que é o aluno que vai realmente pra continuidade de estudos. Agora aquele que não quer... Foi dada oportunidade, mas ele não quis, certo?” (Entrevista realizada na CGEB em 2011)

CAPÍTULO V - Os sentidos da parceria

Abordar a questão das parcerias ente Estado e Sociedade Civil com relação à educação de adultos exige – ainda que sumariamente – uma certa digressão histórica, de modo a situar sua origem.

Canário (2008, p.11-13) situa a emergência histórica da educação escolar de adultos no decurso do século XIX e sua posterior consolidação na primeira metade do século XX, destacando, dentre suas bases fundamentais, as iniciativas de origem não estatal de cariz associativo, político e/ou sindical. Desse período em diante, a educação brasileira de pessoas jovens e adultas será marcada pela heterogeneidade, tanto no que se refere às finalidades, modos e públicos, quanto à diversidade de instituições implicadas na sua oferta.

Nos marcos do Estado Imperial, escravos, mulheres e crianças trabalhadoras até 14 anos permaneciam excluídos de qualquer possibilidade de instrução. De acordo com a pesquisa de Costa (2007), em meio às discussões sobre abolicionismo e revisão do sufrágio censitário, a elite econômica, política e intelectual da época passa a encarar a questão da instrução do trabalhador como problema social. Deflagra-se, assim, a partir de 1860, o processo de implantação de escolas noturnas de instrução primária para trabalhadores do Município da Corte. Inaugurando a condição e o lugar social do analfabeto como aquele que não possui determinados saberes considerados dominantes, a experiência se traduziu em uma “dádiva, fruto da boa vontade das elites dirigentes ou intelectuais” (COSTA, 2007, p. 08). Numa relação de colaboração e permissividade com o Estado, associações beneméritas de cunho privado⁵³ e professores da escola pública diurna – por iniciativa própria e individual – requeriam subvenções e a concessão de espaços públicos para o desenvolvimento de atividades destinadas àquele fim. A “nobre ação” desses particulares satisfazia interesses de ambos os lados, mas quase nunca dos estudantes. Os ganhos materiais e políticos advindos da caridade filantrópica, para além dos subsídios estatais recebidos, eram convenientes e rentáveis: formação de mão de obra adequada para o trabalho na fábrica e projeção política mediante a obtenção de títulos de nobreza e distinção na Corte. Ao Estado, a iniciativa não

⁵³ Lyceo de Artes e Officios (Sociedade Propagadora das Bellas Artes), Associação Propagadora da Instrução às Classes Operárias da Lagôa, Associação da Indústria Nacional, Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, Sociedade Amante da Instrução, Reunião dos Expositores da Indústria Brasileira, Lyceo Litterario Portuguez, Lyceo Artístico Industrial, Instituto Comercial do Rio de Janeiro, associações de socorro mútuo, sociedades abolicionistas, sociedades carnavalescas, irmandades, etc.

somente garantia a segurança e a ordem públicas, a urbanidade e a ausência de conflitos cívicos, como também possibilitava o atendimento pontual de grupos não prioritários (pobres, trabalhadores e suburbanos) com o mínimo de gastos possível, privilegiando-se os locais mais centrais, modernos e populosos da Corte (COSTA 2007, p. 110-121). Em 1878, por força do Decreto 7.031, instituem-se os cursos noturnos públicos, de maneira que ambas as iniciativas passam a coexistir em um emaranhado confuso. Entretanto, no interstício dos anos de 1882 e 1893, com a supressão de grande parte da oferta (tanto particular quanto pública), a experiência mingua.

Em fins do século XIX e início do XX, em meio ao desenvolvimento dos movimentos sociais operário e do anarcosindicalismo, a educação de adultos encontra lugar em experiências de teor político e pedagógico, o que é diametralmente oposto ao acima mencionado. Nelas, a educação popular figura como instrumento de contestação e transformação da ordem social. Entretanto, a marca da escolarização compensatória se manteria, não mudando a sorte dos trabalhadores (COSTA, 2007, p. 160; CANÁRIO, 2008, p. 12).

Adentrando o período pós-guerras, já na segunda metade da década de 1940, a educação de adultos ganha caráter mais alargado e sistemático. A partir de iniciativas protagonizadas pelos Estados Nacionais, sob os auspícios da recém-criada Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a modalidade constitui-se num centro de interesse em escala internacional. Sob o mote do desenvolvimento nacional, o Estado Brasileiro mobilizou recursos de organizações públicas e particulares para a articulação Campanha de Educação de Adultos Analfabetos (CEAA), que, entre 1947 e 1954, contemplou as zonas urbana e rural. Pensada como uma estratégia de integração do povo brasileiro ao projeto de nação vigente, a CEAA baseava-se na sensibilização dos diversos setores da sociedade (desde o cidadão comum até empresários, professores e religiosos) para uma causa coletiva: a erradicação do analfabetismo (CANÁRIO, 2008, p. 11-13; FREITAS e BICCAS, 2009, p. 213). Entretanto, os recursos eram insuficientes e, como ocorria nas escolas noturnas da Corte Imperial, muitas iniciativas sobreviviam devido ao esforço dos envolvidos, que atuavam de “boa vontade”. Outros problemas semelhantes entre ambas as experiências consistiam na baixa frequência dos alunos (evasão) e na dificuldade de divulgação, o que resultava em número reduzido de matrículas. Destes três problemas, a CEAA conseguiu enfrentar apenas o empecilho da divulgação, por meio da atuação da mídia impressa e radiofônica nos municípios. Em fins de 1954, não apresentando

os resultados esperados, a iniciativa foi incorporada pelas práticas administrativas da União e dos Estados (FREITAS e BICCAS, 2009).

Durante o final da década de 50 até meados dos anos 60, conforme advoga amplamente a literatura a respeito, efervesceram as mais relevantes experiências de interação Sociedade/Estado da história nacional da educação de adultos. É nesse período que, registrando um ponto de viragem, a alfabetização passa a ser vista como resultado e não causa da desigualdade social (VÓVIO, 2008). Aqui, se delimitará o seu terceiro marco constitutivo, representado pelos Movimento de Educação de Base (MEB) e pelo Movimento da Cultura Popular (MCP), os quais, contando com atuação de Paulo Freire, consolidaram o paradigma da Educação Popular brasileira. Politicamente, buscava-se ampliar as bases de sustentação governista e o percentual de indivíduos aptos ao voto (VÓVIO, 2008, p. 52 e 53). O impacto e a profundidade dessas campanhas encontrarão ressonância nas iniciativas dos movimentos sociais populares articulados no final dos anos 70, os quais se proliferaram ao longo da década de 1980, após o período de silêncio ditatorial disciplinador. Durante este último, marcando o retrocesso político vivido no país, está o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que, estruturado também no modelo de campanhas e adotando a estratégia de parceria, intentou legitimar o governo militar mediante a despolitização dos processos de aprendizagem (FREITAS e BICCAS, 2009).

Como uma releitura modernizadora do referencial freireano, situou-se, ao longo dos anos 70, a experiência das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, que impulsionaram as Escolas Comunitárias e os Centros de Educação Popular (CDPs). Esses últimos acabaram por configurar “uma rede difusa de creches, pré-escolas, centros de juventude complementares à escola e classes de alfabetização de jovens e adultos improvisados em igrejas, salões comunitários das associações de bairros, ou mesmo nas residências dos participantes” (DI PIERRO, 2000, p. 67). Paulatinamente, essas iniciativas conferem corpo a um movimento comunitário pujante que, objetivando superar a precariedade do serviço pedagógico prestado, aciona os governos municipais, reafirmando o caráter público de suas ações e pleiteando subsídios. A partir de meados da década de 80, passam a contar com o apoio de ONGs de educação popular e criam, assim, uma rede de articulações (regionais e nacionais) com capacidade de influir, como ator coletivo, na Constituinte de 1988 – do que resulta a legitimação das escolas comunitárias como beneficiárias de recursos públicos. Fortalecendo a relação entre esses atores, a Fundação Educar viabilizou, entre 1986 e 1990, o apoio técnico e financeiro às ONGs que

intermediavam as iniciativas de alfabetização de adultos daqueles movimentos, por meio de seus convênios com o órgão. Na primeira metade da década de 1990, a extinção daquela Fundação impeliu esses grupos e ONGs a retomar o diálogo com os governos locais, mais acessíveis às suas demandas (DI PIERRO, 2000, p. 67-68). É nesse contexto de reaproximação que emerge o Programa MOVA-SP, em 1989, com Paulo Freire à frente da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME-SP). Neste momento, o perfil da relação Sociedade/Estado almejava a parceria como “(...) um processo de construção conjunta de vontades (objetivos), do Estado e da Sociedade, na produção de serviços públicos, onde ambos compartilham responsabilidades específicas, mantendo sua identidade enquanto atores distintos e autônomos” (PONTUAL, 1996, p.30).

O ano de 1990 é consagrado como Ano Internacional da Alfabetização durante a Conferência Mundial de Educação para Todos promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). Dois anos antes, o artigo 208 da recém-promulgada Constituição Federal vincula o Estado Brasileiro ao compromisso obrigatório de garantir o direito público subjetivo do cidadão ao ensino fundamental. Em 1996, essa obrigatoriedade é regulamentada no ordenamento jurídico do país, via LDBN 9.394/96, na perspectiva do regime de colaboração (DI PIERRO, 2000; COSTA, 2007). Adentramos a era da educação como direito de todos, independentemente da idade.

Em meados daquele mesmo ano, por ocasião da Reforma do Estado pela União, ocorre a “a difusão das orientações neoliberais, com a limitação dos orçamentos públicos e com a permanência e uma visão econômica que só entende as despesas na chamada “área social” como gastos e não como investimentos” (GHANEM, 2007). Decorre disso que a orientação das interações entre Estado e Sociedade na promoção das políticas de alfabetização de jovens e adultos vai incidir na atuação das ONGs, que se mobilizam, com vistas a interferir nas políticas públicas (GHANEM, 2007).

Esse direcionamento se concretiza tanto no âmbito do governo federal, quanto nas políticas do Governo do Estado de São Paulo. Ambos, priorizando a universalização da Educação Básica de crianças e adolescentes, impulsionam a municipalização do Ensino Fundamental I (com o Fundef) e formalizam a oferta da EJA neste nível de ensino por meio de convênios com governos locais (no caso da União) ou com organizações comunitárias, empresas, serviços sociais da indústria e comércio, sindicatos e entidades de classe, universidades, fundações, empresas e outros organismos civis (VÓVIO, 2008, p. 61). Assim

nascem, no âmbito nacional, o PAS, e, no estadual, o prenúncio do futuro Programa Alfabetiza São Paulo.

A disseminação das parcerias entre organizações sociais e governos voltadas para a oferta de serviços sociais no Brasil acaba por suscitar, durante os anos 90 e 2000, uma disputa acerca dos seus propósitos e sentidos enquanto opção política de governo.

De acordo com Bresser Pereira (1999), Ministro da Reforma do Estado na gestão de FHC, essas parcerias integram o setor público não estatal, abarcando organizações regidas pelo direito privado voltadas para o interesse público e que não possuem fins lucrativos. Compõe-se, assim, por associações de filantropia, organizações comunitárias e novas formas de organização não governamentais.

Para Aguiar (1994 apud PONTUAL, 1996, p. 31), a ótica de Bresser Pereira faz da parceria Estado/Sociedade Civil uma estratégia para o “desvirtuamento privatista das funções do Estado” e possibilita a redução do papel estatal na promoção das políticas sociais, mediante a transferência de responsabilidades na prestação dos serviços públicos para as organizações sociais. Assim, o Estado se coloca como mero transferidor de recursos e/ou supervisor das ações, delegando a execução e os encargos dela decorrentes às organizações executoras. Esse processo é caracterizado por Barreyro (2010, p. 178-179) como “*uma privatização à brasileira*”.

De outro lado, Genro (1995 apud PONTUAL, 1996, p. 30) define a esfera pública não estatal como um processo de “civilização do Estado”. Uma esfera situada no limiar entre o Estado e a Sociedade Civil, caracterizada pela flexibilidade, velocidade e poder aglutinador, para a qual as atividades públicas se estendem a partir da criação de instituições promotoras de políticas públicas indutivas, fiscalizadoras e controladoras do próprio Estado (AGUIAR, 1994 apud PONTUAL, 1996, p. 31).

Deste ponto de vista, a parceria Estado/Sociedade Civil é concebida como uma possibilidade para o exercício do direito de participação na gestão pública, amparada por uma relação público/privado pautada pelos princípios da independência e da negociação coletiva. Nela, o cidadão se dispõe a articular, social, pública e politicamente, o agir coletivo junto com seus pares e em colaboração com o Estado garantidor de direitos. Um agir compartilhado, balizado pela democracia como valor estratégico, que exige transparência da administração pública e autonomia da sociedade civil (DANIEL, 1994).

Se, por um lado, “a origem e difusão das ONGs no Brasil (...) remonta aos anos 70 e relaciona-se à constituição de espaços de denúncia das violações aos direitos humanos e

apoio às organizações populares no período de resistência à ditadura militar, articulados por intelectuais da classe média, militantes políticos e agentes pastorais progressistas” (DI PIERRO, 2000, p. 69); por outro, a partir do fim da década de 80, essas ONGs “sofreram um processo interno dramático ao precisarem se redefinir como atores do sistema político quando este gradualmente passou a abrir-se” (GHANEM, 2007, p.100).

Em um cenário político agora pautado pela regularidade dos processos eleitorais, novas coalizões partidárias conduzem aos poderes executivo e legislativo grupos e interesses muito diversificados. Movendo-se no espectro dos sentidos acima delineados, distintas esferas de governo estabelecem parcerias com ONGs visando não somente a elaboração de:

“(...) propostas orientadoras para suas políticas, mas também a sua própria execução direta, numa perspectiva de terceirização de serviços (...). Isso multiplicou as fontes e ampliou os montantes de recursos para a sustentabilidade das ONGs, mas também colocou obstáculos ao seu empenho crítico, à sua ligação estreita e positiva com seus ‘representados’ e à sua independência frente aos demais atores políticos.” (GHANEM, 2007, p. 101)

Haddad (2007, p. 22), analisando experiências de parceria entre governos locais e organizações sociais desenvolvidas especificamente no campo da EJA, reafirma o potencial que apresentam para o aprimoramento dos processos participativos democráticos, desde que fomentem a construção e cogestão de espaços públicos. Entretanto, alerta para o fato de que:

“(...) No caso da EJA, como ela não é parte de um sistema nacional de atendimento, ficando à mercê das vontades políticas dos governos e das pressões da sociedade, os mecanismos participativos tornam-se mais difíceis ainda de serem reconhecidos.”

E, na mesma direção apontada por Ghanem (op. cit.), o autor traz à baila a problemática central que tenciona e emoldura o debate em torno dessas parcerias nos marcos do Brasil neoliberal:

“Discutíveis ainda são os limites entre participar efetivamente, de forma deliberativa e como força de pressão na defesa dos grupos representados ou na implementação de programas onde o educador e educando têm papéis ativos, ou operar como uma extensão das políticas públicas na ponta, no local onde os projetos são desenvolvidos, sem realmente poder intervir nos seus rumos e nas suas intencionalidades. Qual é efetivamente o poder de intervir neste processo? Quanto de fato há de implementação de uma democracia participativa e quanto de fato há de ação de “privatização” ou “desresponsabilização” de uma atividade que

deveria ser pública, com o Estado abrindo mão de seu dever de intervenção?” (HADDAD, 2007, p. 23)

Tomando por baliza a “tensão entre democratizar ou desresponsabilizar” (op. cit.) enunciada acima, buscar-se-á identificar e analisar os sentidos atribuídos à relação de parceria pelos atores envolvidos no Programa Alfabetiza São Paulo, de modo a elucidar qual deles se fez hegemônico ao longo do processo de implementação da política.

Durante a primeira fase de desenvolvimento da iniciativa (1997-2002), o sentido da parceria convergiu para a completa desresponsabilização estatal em relação ao serviço prestado. Eram as ONGs que, precedendo o Estado, formulavam, geriam e executavam a ação, conforme evidenciam as passagens abaixo:

“(...) o Estado precisa ter responsabilidade e cuidar disso. Não está cuidando, é por isso que nós temos que fazer.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

“(...) Na verdade, (...) as ONGs não tinham uma referência dentro da Secretaria em termos pedagógicos. Eles não tinham isso.” (Entrevista realizada na CENP em 2011)

“(...) fomos nós que demos as diretrizes para a Secretaria... foi o inverso.” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“(...) Apresentamos a nossa proposta e a Secretaria concordou. Falou: (...) ‘toque o projeto (...) Faça.’ (...) muitas vezes, (...) cada um ia para um lado. Porque a gente só ia lá no final do ano para prestar contas e pronto. Dá a entender que a gente não existe. (...) no início era aquela situação assim: ‘nós somos parceiros... mas... (...) aprenda a caminhar.’ (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

O início da segunda fase (2003-2010) representará um ponto de viragem nessa relação, quando a equipe designada pelo Secretário Chalita (2003-2007) assume a gestão do Programa na CENP e se dispõe a conhecer o trabalho das ONGs, estabelecendo com elas o primeiro contato:

“(...) acho que a Secretaria passou a saber mais (...) o que estava acontecendo (...) a gente sentia de fato (...) que a gente (...) fazia parte.” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

“(...) inicia o PAI. As primeiras salas foram um grande enfrentamento. Porque eles [CENP] não tinham o nosso olhar. (...) A parceria com a Secretaria... (...) Ela nos recebe dando para nós o tom de onde nós vamos fazer, mas não conhece a gente. Então ela tem desconfiança nesse processo.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

“(...) nós precisamos nos mostrar enquanto trabalho de alfabetização de jovens e adultos na comunidade, lá nos lugares onde eles [SEE/SP] não vão fazer o trabalho (...)” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

Após esse embate inicial, a parceria passou a ser orientada para o diálogo e a negociação conjunta, primando pela autonomia relativa dos participantes, e traduziu-se, assim, em uma relação estabelecida paulatinamente, ao longo dos oito anos da fase. Gerou novas aprendizagens para ambas as partes, demandando reconhecimento mútuo e flexibilidade:

“(...) A gente começou a exigir deles (...) um trabalho bastante consistente (...) com uma diretriz e com objetivo único (...). Tudo que foi construído, foi em mesa de negociação, nada foi imposto. (...) Se a gente fez uma parceria com eles, eles constroem o plano e a gente homologa, entendeu? Isso sim. Agora, existem as regras do projeto, são muito simples, mas... (...) que constam do contrato. (...) o Plano de Trabalho, cada um constrói o seu...” (Entrevista realizada na CENP em 2011)

“(...) A gente avançou muito nessa questão de (...) trabalho mesmo... De mostrar o que a gente faz, de eles [a equipe da CENP] entenderem a importância do nosso trabalho.” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“E a Secretaria (...) começa a ficar mais próxima de nós, (...) começa a apontar também alguns erros nossos. E nós vamos resolvendo cada um deles. Porque era um outro olhar. Um olhar de (...) administradora também [CENP]. Que queria resultado daquilo. E, ao mesmo tempo, nos respeitava.” (Entrevista realizada no CECAS em 2011)

A mudança vai impactar, também, na relação das ONGs entre si:

“(...) nas reuniões (...), eles são parceiros, não tem mais aquela disputa (...)” (Entrevista realizada na CENP em 2011)

“(...) Antes nós éramos competidores: Kolping, IBEAC... etc. E nós fomos trabalhando, fomos trabalhando... E também a coordenadora da CENP ajudou.” (Entrevista realizada no CECAS em 2011)

“(...) A partir de 2003 que foi o marco mesmo. Apesar que (...) mesmo assim, a gente não sentava para conversar. Ano de 2007 é que a gente foi pensar na reformulação da renovação, porque (...) precisava colocar algumas outras coisas no projeto para tentar aumentar a ajuda de custo. Sentamos numa mesa de reunião pra negociar isso entre todas as entidades. (...) Aí que a gente sentou como parceiros. Até então a gente era concorrente (...)” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

Essa concorrência aparece diretamente atrelada à disputa por recursos que, durante a fase anterior, era mediada de forma estanque, ONG a ONG, pela equipe de ATPCE quando da formalização/renovação dos contratos e aprovação da prestação de contas. É a ausência de um padrão comum de equidade orçamentária que as impulsiona a se aproximarem:

“(...) na verdade, isso surgiu justamente desse problema. De ter uma coerência. (...). A gente vai sentar com o Secretário e cada um vai falar uma coisa? Sendo

que a gente desenvolve o mesmo trabalho? Então, foi com essa preocupação. De falar: ‘não, se nós desenvolvemos o mesmo trabalho, não tem porque você ganhar X, o outro ganhar Y e eu ganhar Z. (...) O que a gente faz dentro do projeto, a proposta, é a mesma: alfabetizar jovens e adultos’. (...) Mas ainda existem problemas. Não é porque a gente sentou numa mesa de reunião e já negociou olhando um para o outro (...) que está tudo resolvido. Não está não.” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

Com a questão da isonomia financeira mediada, a disputa entre as ONGs vai se projetar no âmbito da distribuição geográfica dos núcleos a serem instalados. Devido à querela, a AlfaSol, que se viu obrigada a reformular a localização do seu atendimento inicialmente previsto:

“(...) cabe à Secretaria mesmo fazer esse mapeamento: (...) ‘aqui está o Estado de São Paulo... (...) é importante essa região aqui que não tem atendimento.... Então... Quem vai atender?’ Até para não ter sobreposição mesmo, não é? Mas o que estava aqui na cidade (...) era assim (...) Zona Leste era de um, Zona Sul era de outro, Zona Norte era de outro.... E ouvimos: ‘(...) aqui vocês não podem entrar, já está fechado’. Era um pouco (...) de ‘demarcação de terreno’, sabe?” (Entrevista realizada na AlfaSol em 2011)

Não obstante os esforços apontados, a segunda fase termina sem que a relação de parceria adquirisse o teor democratizante necessário para que os projetos desenvolvidos por cada uma das ONGs fossem, efetivamente, articulados em um desenho sistemático e consistente de política pública. O que realmente aconteceu foi o agrupamento dos mesmos, ao lado das demais vertentes temporárias de execução que vieram a coexistir, sob o cognome de programa. Sem uma identidade institucional própria dentro da SEE/SP, a iniciativa foi rebatizada duas vezes:

“(...) a Secretaria... nós temos dificuldade de relação, porque (...) toda vez que muda o Secretário, muda a sua equipe pedagógica, muda o seu programa (...) E nós agora, das entidades, falamos que não vamos mais escrever nem PAI e nem Alfabetiza São Paulo nos nossos documentos. Vamos dizer alfabetização de jovens e adultos, porque se não vai mudar de novo o Secretário e nós não sabemos que nome colocar.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

“(...) é um programa (...) não é uma política pública (...) ainda continua um programa a parte da rede, a margem da rede.” (Entrevista realizada na AlfaSol em 2011)

As arestas administrativas que preocupavam a SEE/SP foram aparadas, mediante o início da regulação por parte do órgão (via adoção do diário de classe, supervisão presencial dos núcleos, cadastramento do número de núcleos e alunos atendidos no GDAE e adoção de

prestação de contas quadrimestral e não mais anual). Contudo, a estrutura jurídica e organizacional de execução permaneceu inalterada com primazia do trabalho voluntário, inexistência de aportes financeiros destinados à alocação e manutenção dos espaços físicos para funcionamento dos núcleos e escassa reciprocidade no âmbito pedagógico:

“(...) Uma linha (...) um apoio... Então, não, isso não há. Há uma análise do plano de trabalho. (...) Isso sim, eles até analisam de cada ONG, mas não direcionam. A parte da Secretaria é o mesmo em relação ao financiamento.” (Entrevista realizada na AlfaSol em 2011)

“(...) quem segura a parceria é o administrativo. (...) Acho que a alfabetização de jovens e adultos... não sei se para a Secretaria é prioridade, não sei.” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

“(...) Tem um monte de coisas nesse projeto que não atende a gente. (...) desde 2003, a gente vem fazendo algumas intervenções, solicitando algumas coisas... (...) a Educação Popular não é o forte do pessoal da Secretaria, não é? (...) Não entendem que o nosso educando... Tem que ter um cuidado diferente com ele. (...) Eles não entendem que os nossos educandos são... um público diferenciado. Não é a clientela de educação.” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

No limiar da terceira fase (2011-2013), em meio à dinâmica de renovação dos convênios – ocasião em que as cinco organizações executoras teriam uma audiência com o Secretário de Educação para tratar dessa pauta – as ONGs propuseram uma reunião, de caráter preparatório, à equipe recém-chegada na CGEB⁵⁴. A intenção das mesmas era promover uma primeira aproximação com a equipe que, a partir de então, passaria a gerir o Programa na SEE/SP. Entretanto:

“(...) eles [CGEB] não acharam muito apropriado. Eles preferiram esperar essa audiência... Então a gente já entendeu que é um caminho contrário... (...) se eles estão assumindo agora essa questão pedagógica, eles tinham que se aproximar da gente primeiro para depois ir para uma audiência com o Secretário...” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“(...) a gente não tem problemas de comunicação com a Secretaria. Nós temos parceiros lá dentro... a gente tem parceiros lá no setor de cadastro, a gente tem parceiros lá na prestação de contas, a gente tinha parceira na CENP...” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“(...) Se você convidar qualquer pessoa da Secretaria para vir aqui no seminário em um sábado você acha que ela vai vir? Claro que não! (...) A gestão anterior (CENP) vinha. Mas você também pega pessoas na Secretaria deste comando (...) E que já sabe tudo de educação. (...) pessoa que não tem disposição, não quer envolvimento.” (Entrevista realizada no CECAS em 2011)

⁵⁴ Substituta da CENP por ocasião da reestruturação administrativa operada pelo executivo paulista em 2011.

Ao assumir seus trabalhos, a nova equipe da CGEB atribui à relação com as organizações executoras um cariz regulatório e burocrático mais robusto:

“(...) No momento que eu peço cada coisa, eles [ONGs] me atendem prontamente... planilhas, levantamentos [quantitativos de núcleos instalados e alunos inscritos] (...) Então nós percebemos que cada ONG tem uma estrutura grande. Não é aquele fundo de quintal que resolveu trabalhar com alfabetização de jovens e adultos... Não! Eles tem uma estrutura muito bem fundamentada (...) nós estamos muito estreitos com esses controles (...)” (Entrevista realizada na CGEB em 2012)

“(...) é um trabalho de mobilização (...) de um abraçar a causa do outro (...). É um trabalho que eu acho que tem o perfil mesmo para uma ONG. A Secretaria não teria, talvez... (...)” (Entrevista realizada na CGEB em 2012)

Em termos práticos, o novo perfil da parceria faz emergir contradições, conflitos e tensões:

“(...) É comum a gente receber ligação e o pessoal da Secretaria achar que temos todos os dados que eles querem aqui... Como se fosse abrir uma gaveta que nem escola... Dá a impressão que eles acreditam que todas as 380 salas funcionam aqui dentro (...)” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“Eu sinto que eles fazem exigências pra nós como se a gente fosse uma escola da rede. (...) Aí falamos: ‘vocês estão fora da realidade!’ Porque também, se a escola... se a rede estivesse tão certa não teria alunos não alfabetizados.” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

“(...) não é o processo de (...) burocratizar que vai resolver o problema (...) Eles [equipe de supervisão da SEE/SP] visitam nossas salas de aula (...). Você precisa ver o que eles fazem. É que a gente se faz respeitar. Porque eles querem que as nossas salas de aula [núcleos] sejam melhores do que a sala de aula do Estado. E eles querem que a gente tenha aquilo que o Estado não tem. E, de novo, nos medem com a régua deles (...). Eu quero um espaço bom para ter a sala de aula. Quanto é que o Estado [SEE/SP] dá pelo espaço mesmo? Nem um real. A parceria não prevê. Quem vai pagar a luz e a água? (...) Como é que eu vou chegar e exigir que você me dê a sua melhor sala, se eu não te pago nada nem pelas salas que estou usando?” (Entrevista realizada no CECAS em 2011)

Esquadrinhados os sentidos subjacentes à parceria em cada uma das fases de implementação da política estudada, a seguir, será examinado o significado hegemônico percebido a partir das especificidades das ONGs.

Para o ITD, organização que se autodefine como de caráter assistencial, a lacuna da relação de parceria se resume, meramente, à necessidade de incremento orçamentário:

“(...) Como todo programa social, o Alfabetiza São Paulo careceria de mais recursos financeiros para que o atendimento ao aluno atingisse nível de excelência; no entanto, todas as metas estabelecidas pela SEE/SP até o presente momento foram atingidas pelo ITD. A parceria com a SEE/SP é fundamental para a

continuidade da redução dos índices de analfabetismo do Estado.” (Entrevista respondida por meio eletrônico)

Na opinião da ONG, a SEE/SP sempre demonstrou abertura, receptividade e disposição para o diálogo com as organizações parceiras, buscando promover a troca de experiências e de métodos de trabalho, por meio de encontros de avaliação, socialização de informes e definição de orientação comuns.

Para a AlfaSol, que aposta na parceria público-privado como estratégia privilegiada para a superação do analfabetismo, a SEE/SP é mera financiadora da ação, não aderindo ao compromisso mencionado:

“(...) a gente não percebe adesão. É mais no sentido mesmo de monitoramento (...). Eu acho que isso é importante, esse monitoramento que é pensando nas Diretorias de Ensino (...). Mas assim, pensando em parceria mesmo... (...) de estar junto, isso já não.” (Entrevista realizada na AlfaSol em 2011)

Para o IBEAC e a Kolping, a parceria se fundamenta na questão:

“Financeira (...) a formação é a gente que se preocupa... o foco (...) o direcionamento, (...) o acompanhamento desse educando, desse educador, desse coordenador... é (...) nossa preocupação. (...) é a agente que estabelece o critério para esse educador ser educador do projeto, para o coordenador ser coordenador do projeto (...) Assim como as outras parceiras (...) que fazem a mesma coisa.” (Entrevista realizada no IBEAC em 2011)

“(...) de ordem administrativa (...) é um bom parceiro (a SEE/SP) no sentido de que fez convênio, não é? (...) Mas, no dia a dia, quem está na luta somos nós: da proposta pedagógica, até a concepção pedagógica... Essas coisas somos nós. (...) Do ponto de vista de direito... (...) A gente espera tanta coisa, não é? E às vezes o Estado é tão omissivo (...)” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

Ao mesmo tempo e devido à sua natureza constitutiva, a noção de parceria expressa pela Kolping aparece articulada ao potencial mobilizador dos movimentos populares demandantes da EJA no Brasil, alinhando-se, assim, àquela apresentada pelo CCECAS, seu correligionário de lutas.

“(...) Como eu percebo, também, pelo fato de ser ONG, hoje as cobranças [da SEE/SP] são muito grandes, em todos os aspectos. (...) Então, que faça! Que faça bem feito porque é função dele [Estado] e deixe para nós o papel de cobrar, que a gente sabe fazer isso muito bem. Nós viemos de movimentos populares... (...) cobrar...garantir o que é direito nosso, a gente vai saber...” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

“(...) Como nós fazemos várias outras lutas de habitação, de terceira idade, de saúde, de juventude... Então nós somos referência quanto ao movimento popular. (...) nenhum de nós iniciou essa história achando que ia fazer luta política. Nós não achávamos isso. Nós começamos a fazer apenas para melhorar a ajuda de custo dos nossos educadores, para conquistar casas para as pessoas, para conquistar a saúde pública, políticas públicas... No sentido de pressionar (...) se o movimento popular não pressionar, dificilmente nós teremos política pública.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

Conforme indicado pela Kolping, o discurso da criminalização das ONGs aparecerá, também, no posicionamento do CCECAS:

“(...) Todo mundo erra, mas quando é ONG, ONG quando erra é pior, não é? Então, a gente tem essa preocupação de não ser cobrado por erro (...)” (Entrevista realizada na Kolping em 2012)

“(...) Infelizmente as ONGs... (...) ... Para algumas pessoas, elas ainda não são vistas com bons olhos, não é? (...) Será que faz mesmo? Será que eles são honestos? Será que o dinheiro está bem investido? (...) Então, tem essa dificuldade sim”. Nós não somos uma empresa que tem os seus quadros administrativos, que tem o seus profissionais lá com as suas competências para fazer o administrativo. (...) Não. Nós somos um movimento popular e as pessoas do movimento popular é que estão fazendo o administrativo também”. Precisa acompanhar? Sim, porque é dinheiro público. Mas ele precisa acompanhar com gente que conheça disso [referindo-se as características da Educação Popular].” (Entrevista realizada em 2011)

Quanto à importância da parceria, o CCECAS destaca dois elementos fundamentais. Um deles refere-se ao incentivo dado pela SEE/SP às ONGs para elaborarem planos de trabalhos bianuais, contemplando, também, o período de pós-alfabetização. Com isso, ampliou-se tanto o tempo disponível para a preparação pedagógica dos monitores e coordenadores, quanto o período de investimento no percurso de aprendizagem dos alunos:

“(...) A Secretaria foi fundamental porque ela nos incentivou a fazer isso. (...) Porque nós acabamos fazendo isso o ano inteiro... Se entra aluno, se sai aluno... A cada semestre eles fazem os testes de escolaridade e avançam... Mas a visão que dá... de que se não conseguir fazer em seis meses, eu faço em um ano... E se eu não conseguir fazer em um ano, eu faço em dois... Isso fez com que a gente avançasse bastante.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

O outro aspecto valorizado na parceria consiste no financiamento, mesmo quando considerado insuficiente:

“(...) para a educação de jovens e adultos (...), na Zona Leste São Paulo, foi fundamental a parceria com o Governo do Estado. Com todas as dificuldades, com os pequenos recursos que foram aportados, com as pequenas equipes pedagógicas

que foram colocadas. Porque sem isso, nós continuaríamos fazendo, mas o tamanho seria bem inferior.”

“(…) se o Estado estiver afim, com vontade mesmo de avançar na educação de jovens e adultos, ele precisa reforçar essas parcerias (...) a relação com as entidades... (...) a relação com as comunidades... (...) tem muito a fazer e eu não acredito que o Estado fará sozinho. (...) o Estado precisa da participação das pessoas, das ONGs, das pessoas interessadas, para que possa melhorar o Programa. (...) Ele precisa acompanhar, também, alocando mais recursos. (...) Que não é justo o processo. (...) O Estado que faça os seus termos de parceria com as ONGs deixando um recurso para que (...) aluguem os espaços adequados.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

Uma vez elucidados os sentidos que tangenciaram a relação de parceria, perguntou-se o quanto (e se) o engajamento da CENP/CGEB na iniciativa significou, de fato, a possibilidade das ONGs intervirem nos rumos e intencionalidades da política ao longo do tempo.

A resposta aponta um paradoxo. Se, por um lado, é exatamente a pressão exercida pelas ONGs o que vem garantindo a renovação de seus convênios e, portanto, a existência do Programa, por outro, seu rumo e intencionalidade permanecem centrados na SEE/SP. O que essas ONGs protagonizaram, em verdade, foi a elaboração e a execução de seus próprios projetos, não galgando força suficiente para redimensionar o lugar que eles ocupam na política educacional mais ampla do governo paulista.

Destarte, é nas palavras do Padre Ticão – um dos articuladores da iniciativa – que o sentido majoritário da parceria analisada aparece expresso, em contornos bastante precisos:

“(…) num Estado que não responde às políticas públicas... (...) se dependesse só do Estado, dos prédios do Estado, a alfabetização não iria enraizar. Se nós conseguimos, ainda, nos aproximar um pouco da população mais alfabetizada, foi através das igrejas, (...) das ONGs, que fazem algo paralelo. Mas muito à revelia, porque o Estado não queria, não quer. Até hoje... Eles não querem interferência. Não porque eles querem fazer... É manter o povo nessa condição de ‘reserva de escravos’.” (Entrevista realizada em 2012)

Diante dos elementos apresentados, podemos sustentar que o perfil de parceria atinente ao Programa Alfabetiza São Paulo promove:

“(…) a delegação de responsabilidades públicas à sociedade civil organizada; a tendência regressiva de desconstituição dos direitos educativos dos jovens e adultos e sua conversão em objeto da filantropia privada; a institucionalização da precariedade das instalações físicas, recursos humanos e pedagógicos, que caracteriza a improvisação da escolarização promovida pelas organizações e movimentos sociais.” (DI PIERRO, 2005, p. 1124)

Ou seja, uma evidente desresponsabilização estatal que, agudizada pela “(...) falta de transparência das informações e insuficiência de avaliações e dados sistematizados” inviabiliza o controle social e denota “a pouca prioridade conferida para a modalidade” (VIEIRA, 2011, p. 153).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma apreciação de política educacional, cabe inicialmente responder se a mesma contribui para a democratização da educação. Conforme descrito no Capítulo IV, ao longo dos dezessete anos de implementação, o Programa analisado teria proporcionado oportunidades de alfabetização e elevação de escolaridade a quase quinhentos mil jovens e adultos moradores do Estado de São Paulo⁵⁵. Trata-se de uma modesta contribuição para a redução das taxas de analfabetismo paulistas que, entre os Censos de 2000 e 2010 regrediu de 6,64% para 4,34%, totalizando nesse último ano o elevado contingente de 1,4 milhão de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais. Algumas das entidades parceiras, em especial aquelas mais enraizadas junto aos movimentos sociais, admitem que, sem a parceria com a SEE/SP, sua ação de alfabetização de jovens e adultos não teria o alcance que adquiriu no período.

Conforme demonstramos ao longo do trabalho, o Programa configurou um componente da política de EJA da SEE/SP, que consistiu, sobretudo, na transferência aos municípios da responsabilidade da provisão pública da modalidade no Ensino Fundamental, levando a uma redução da matrícula estadual nessa etapa de 236.208 em 2000 (42% do total) para 34.974 em 2013 (19% do total), segundo os registros do Censo Escolar do Inep.

Para além da diretriz geral de municipalização do Ensino Fundamental adotada a partir da segunda metade da década de 1990, a política estadual para a EJA atribui a ela lugar marginal, até mesmo porque, imbuída de uma concepção compensatória da modalidade (entendida como mera suplência), supõe erroneamente que seu público demandante esteja em vias de extinção:

"Existe uma certa resistência de setores do governo por conta de que eles (*alunos do Programa*) não (...) estão instalados nas nossas escolas. (...) nós estamos trabalhando com uma clientela, em tese, em extinção. (...) E, além disso, para que a Secretaria assuma isto como uma modalidade de ensino da rede, ela tem que fazer concurso público para professor, ela tem que colocar dentro da escola dela (...) a gente não pode contratar um professor pra uma coisa meio perdida desse jeito. (...) E, se é uma clientela que se espera que esteja em extinção, o que nós fazemos depois com esses professores? Porque, se a gente consegue alfabetizar, eles vão ficar ociosos numa situação, assim, bastante complicada." (Entrevista realizada na CENP/SP em 2011)

⁵⁵ Esse total superestima a quantidade de pessoas atendidas, à medida que conta duplamente os alunos recadastrados que, segundo dados disponíveis para 2008 a 2011, oscilam entre 40% e 60% do total.

Ademais, a questão crucial da permanência dos educandos no Programa e a continuidade de seus estudos no Ensino Fundamental tem sido descurada pela Secretaria, que atribui tal responsabilidade aos educandos:

“(...) o Programa funciona muito bem... E tem o resultado, que é o aluno que vai realmente pra continuidade de estudos. Agora aquele que não quer... Foi dada oportunidade, mas ele não quis, certo?” (Entrevista realizada na CGEB em 2011)

Ficou demonstrado que o Programa Alfabetiza São Paulo consiste em uma alternativa de baixo custo para o governo estadual, pois o investimento por aluno/ano no Programa representou entre 12% e 20% do custo por aluno estimado para a EJA no FUNDEB (Tabela 4), com prováveis repercussões negativas na qualidade do ensino, seja devido à precariedade dos espaços e materiais didáticos, como também pelo perfil dos voluntários, que as ONGs são capazes de mobilizar mediante a modesta ajuda de custo oferecida. A SEE/SP tampouco se ocupou em elevar a escolaridade e proporcionar habilitação docente aos monitores e coordenadores pedagógicos vinculados às ONGs parceiras.

O frágil sistema de monitoramento e avaliação dos resultados do Programa, entretanto, não proporciona informação fidedigna que permita aferir a efetividade do processo alfabetização, mensurando o fluxo e o número de concluintes efetivamente alfabetizados e encaminhados para continuidade de estudos ou, ainda, o impacto do Programa nas condições de vida da população atendida.

Malgrado a relativa longevidade do Programa, rompendo a usual descontinuidade das políticas educativas, posto que se desenvolveu sob mandatos de um mesmo partido político, o Alfabetiza São Paulo não sofreu aperfeiçoamentos substantivos ao longo de suas três fases com vistas à melhoria da qualidade da oferta, exceto pelo aumento da duração do processo de alfabetização e pela progressiva redução do número mínimo de alunos para abertura de turmas.

Conforme enunciado na Introdução, a questão que suscitou esta pesquisa foi compreender como se produziu e persistiu no tempo um programa de alfabetização de jovens e adultos com parceria entre o governo estadual paulista e um pequeno rol de organizações sociais, em um contexto de municipalização do ciclo inicial da educação escolar de jovens e adultos.

Em um primeiro momento, cogitou-se a hipótese de que o governo do Estado de São Paulo pós-municipalização, e desobrigando-se da oferta do primeiro segmento de EJA, acolheu reivindicações de organizações comunitárias engajadas na promoção da alfabetização de jovens e adultos em busca de respaldo político.

De fato, este estudo demonstrou que o reposicionamento do tema na agenda governamental foi favorecido pela intervenção de patronos das ONGs, que, operando como *empreendedores de políticas* (na acepção de Kingdon apud CAPELLA, 2006), vislumbraram uma janela de oportunidade e foram capazes de formular uma proposta em um determinado momento político. Sobretudo na percepção de algumas das lideranças das ONGs parceiras (especialmente IBEAC, CCECAS e Kolping), a origem e o desenvolvimento do Programa resultam de sua persistência na defesa dos direitos educativos dos jovens e adultos das comunidades atendidas, representando uma conquista do movimento social diante do governo estadual.

Uma vez que a iniciativa foi implementada em um contexto de escassa visibilidade pública, no qual o governo se mostrou permeável *apenas* às demandas de cinco organizações sociais ligadas à sua respectiva rede de contatos políticos, institucionais e pessoais, sem, no entanto abrir-se para outras redes presentes na sociedade paulista, pareceu plausível a hipótese de que traços de clientelismo político pudessem ter influenciado o processo decisório. Afinal, conforme assinala Marques (2006, p. 33 e 36):

“(...) a permeabilidade é apenas a especificação do efeito das redes presentes em todas as dimensões sociais para os locais onde ocorre o encontro (ou a superposição) do Estado com o privado. (...) Embora o tecido do Estado não defina resultados, os constrange e os condiciona fortemente. (...) As escolhas políticas importam, e as estratégias dos ocupantes dos principais cargos institucionais influenciam na maneira pela qual a permeabilidade ocorre, mantidas as demais condições institucionais e políticas.”

À medida que inexistem quaisquer processos de seleção pública dos agentes executores (edital, chamamento público ou sistemas de aferição de mérito) ou algum foro imparcial de deliberação por meio do qual o governo informe e justifique aos cidadãos a razão pública das escolhas que o impeliram a implementar e manter a política no perfil e formato adotados, podemos sustentar que a política fere os princípios da publicidade e da impessoalidade. E, em não havendo possibilidade para a crítica social da política implementada – ou, nas palavras de Filgueiras (2001), o exercício da *accountability* – ela carece de legitimidade democrática e transparência.

A expressão inglesa *accountability*:

“(...) se refere ao conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos. Nesse sentido, a *accountability* é um princípio de legitimação (...) e exige, para além da transparência, que as políticas, normas e diretivas postas pelo governo ocorram em condições de publicidade.” (FILGUEIRAS, 2011, p. 84)

O desenvolvimento de uma política de publicidade requer, em primeiro lugar, a existência de um processo aberto de decisão democrática; e, em segundo lugar, o controle das instituições por parte dos cidadãos e de outras instituições (FILGUEIRAS, 2011, p. 84-85). Ou seja,

“(...) significa atrelar as decisões do governo à autoridade da cidadania, seja por meio de instituições, seja da participação da própria sociedade nos processos de escolhas e decisões públicas.” (op. cit.)

Nesses termos, a *accountability* se configura como um princípio institucional fundamental para a democratização do Estado e demanda o cumprimento de outros três requisitos:

" (...)1. a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma; 2. a existência de um sistema de direitos que assegure, no limite dos direitos fundamentais, o status de participação na formação da vontade; 3. a transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública. Esses princípios complementares da *accountability*, por sua vez, exigem os correlatos da reciprocidade do discurso no plano de uma esfera pública inclusiva e da noção de responsabilidade política no nível do Estado democrático." (FILGUEIRAS, 2011, p.87)

A ocorrência de reuniões de negociação realizadas pelas organizações executoras do Programa Alfabetiza São Paulo diretamente com o Secretário da Pasta da Educação, no decurso da implementação, não significa *a existência de um processo de justificação pública de políticas e decisões no âmbito de uma esfera pública inclusiva e autônoma*. E isto se deve a uma obviedade: essas reuniões não são abertas ao público, o que não assegura *o direito e status de participação dos cidadãos interessados na formação da vontade* ou, em outras palavras, o princípio da reciprocidade do discurso, seja por parte daqueles que se beneficiam

da política, seja por parte de outras organizações interessadas em promover o mesmo serviço:

"(...) E a Secretaria não abriu para mais nenhuma. (...) não é aberto porque (...) não tem como ser público porque tem que ter um perfil." (Entrevista realizada na CGEB em 2011).

As cinco organizações parceiras são, em verdade, apenas uma parcela da sociedade civil organizada que, por possuírem patronos influentes e com trânsito no cenário político, lograram acesso a recursos públicos e a um espaço de deliberação demasiadamente restrito, os quais deveriam ser democratizados de forma ampla e inclusiva. E, mesmo dentro deste grupo delimitado de agentes executores, o princípio da *transparência de ações, políticas e decisões do governo no limite do processo de justificação pública* tem sido desrespeitado, quando percebemos a diferenciação no tratamento que a SEE/SP lhes confere. Nesse sentido, e considerando que a AlfaSol aderiu ao Programa a convite da mesma Secretaria, a declaração do CCECAS, a seguir, é reveladora:

"(...) Porque veio essa pergunta: como é que vocês ficaram sabendo? (...) Nós fomos na Secretaria [para entregar a primeira proposta de parceria, em 2001] e a Secretaria falou que não existia o Programa. Mas, como que não existia se nós fizemos uma parceria com o IBEAC? Eles não... não queriam ampliar. Então eles diziam não... não tem, não existe... (...) o Programa existia numa parceria com o IBEAC, com a Kolping, mas a Secretaria não reconhecia que tinha (...)” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

A situação, descrita acima sugere que, dentre as instituições parceiras, umas são consideradas mais “confiáveis” que outras (DAGNINO, 2004), o que diferencia o grau de autonomia e poder de intervenção que elas exercem (ou não) na relação:

"(...) Dos parceiros que estão lá, quantos querem correr o risco de fazer a crítica que nós estamos fazendo aqui? (...) da última reunião (...) da Secretária (...) Parecia que não existia o problema para a AlfaSol, parecia que não existia o problema para a Kolping, parecia que não existia o problema para o ITD..." (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

Para além de algum favoritismo, um outro fator que obsta a autonomia das organizações executoras correlaciona-se à questão financeira. Fazer o enfrentamento político junto ao governo, com o propósito de alterar o desenho de implementação ou o perfil da política – seja modificando o regime contratual dos monitores e coordenadores, seja

prevendo verbas adicionais para custeio do aluguel de espaços adequado aos núcleos, por exemplo – significa correr o risco de perder a fonte de financiamento, o que, efetivamente, constrange o potencial democratizante da parceria:

“(...) Se o Estado amanhã finalizar (...) as parcerias conosco... nós vamos diminuir [o número de núcleos] (...) Então fica um pouco refém do processo (...) tem que enfrentar, com cuidado, pra não perder o que tem e avançar. Então, esse é o problema das ONGs que estão lá.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

Visto por esse prisma, o Programa Alfabetiza São Paulo resguarda traços de uma política clientelista, que emerge não pela troca de favores em si, mas no caminho apontado por Avelino Filho (1994, p. 227):

"(...) a política clientelista ‘moderna’ é mais competitiva (...) e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais ‘instrumentais’. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela oferta de benefícios materiais, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral. O patrono moderno é o *broker*. E seu poder depende das suas habilidades em operar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos."

No decurso do processo de transição entre as sociedades tradicionais e as politicamente desenvolvidas:

"(...) a desorganização da sociedade dos ‘notáveis’ não é acompanhada pelo fortalecimento das instituições impessoais e universais características de um sistema político desenvolvido. Embora algumas dessas instituições possam existir, a diferença fundamental é que elas são frágeis e não conseguem agregar e representar interesses e identidades coletivas. O clientelismo na sua versão mais estatal e partidária é produto do desajuste entre a estrutura social e o sistema político." (AVELINO FILHO, *ibidem*, p. 228)

Um clientelismo que, no limiar do embate pluralismo/universalismo, exerceria duas funções:

“(...) uma ‘função manifesta’ — troca de benefícios — e uma ‘função latente’ — estabelecer solidariedade em sociedades onde é rara a confiança entre os atores. Mesmo sendo definido como alternativa perversa (...) ele tem de gerar um mínimo de confiança e certeza entre os atores, na nova sociedade de massas.” (AVELINO FILHO, *op. cit.*)

Destarte, é a segunda função supracitada que caracteriza o traço clientelista identificado na política estudada, ou seja, o estabelecimento de uma solidariedade e de um mínimo de confiança e certeza entre os envolvidos. Isto porque os *brokers* que mediam o acesso das ONGs aos recursos da SEE/SP não recebem, na troca, exatamente bens materiais, ainda que as mínimas bolsas pagas aos voluntários sejam percebidas como benefício econômico:

“Porque o (...) educador (...) inicia aqui conosco não apenas porque ele quer melhorar a vida das pessoas. (...). Mas ele inicia, também, porque precisa da ajuda de custo. Uma coisa muito maluca isso. Porque tem educador nosso que acaba não tendo outra fonte de renda que não seja essa. E sem essa ajuda, nós não conseguiríamos trazê-lo. E são bons educadores. São pessoas com competência para fazer, mas com dificuldade econômica.” (Entrevista realizada no CCECAS em 2011)

É a própria possibilidade de acesso ao recurso público que sustenta o potencial de influência política daqueles mediadores, ao mesmo tempo em que garante, parcial ou integralmente, a sobrevivência das ONGs participantes. E, para o Estado, a “*solidariedade e a confiança advindas*” da parceria garantem o abafamento de conflitos e previnem perdas eleitorais.

De um lado, cinco organizações sociais “administrando o possível para minorar a pobreza” em meio a qual a oferta do serviço que prestam está inserida (OLIVEIRA, 2002, p. 61). De outro, um governo que transforma a política por elas implementada em mera prestação de um serviço barato para o Estado, escamoteando o direito de um grupo etário, cujo atendimento, desde 1996, não figura dentre as prioridades da agenda educacional. E, não considerando os direitos da população jovem e adulta à alfabetização e escolarização inicial como premissa fundamental para a elaboração e gerenciamento do Programa, o governo paulista o conduz sem a divulgação adequada e sem fornecer à sociedade elementos informativos que possibilitem o seu entendimento e avaliação.

Já as organizações participantes, ao apresentarem seus projetos de alfabetização para a SEE/SP como tentativa de influir nas políticas públicas estaduais de EJA, tiveram suas motivações altruístas convertidas em barateamento do serviço, permanecendo reféns da tradição autoritária de parceria (DI PIERRO, 2005; GHANEM, 2007).

Destarte, não foi desta vez que a interação de organizações da sociedade civil com instituições estatais – ou seja, a adoção da estratégia de parceria – colaborou para a ampliação dos espaços públicos de reconhecimento de direitos e de deliberação acerca das políticas

sociais destinadas à alfabetização inicial de pessoas jovens e adultas, conforme aposta de Di Pierro (2000). Não porque dela esteja ausente qualquer potencial nesse sentido, mas devido ao fato de que, no decurso de mais de uma década de implementação, os processos de reivindicação, diálogo e negociação a ela subjacentes não foram suficientemente capazes de avançar na direção da democratização do aparato governamental.

Recomendações

À luz da perquirição realizada, nos permitimos tecer, mesmo que de maneira tópica, algumas recomendações com vistas à melhoria do Programa que colocamos em tela.

O primeiro requisito para legitimar um programa em parceria, isentando-o de favoritismo, é submetê-lo aos princípios de publicidade e transparência, mediante a definição de critérios objetivos para seleção das organizações sociais interessadas em participar da iniciativa (submetendo as participantes à avaliação do trabalho pregresso), acompanhada de editais e/ou convocações públicas periódicas de candidaturas. Uma maior publicidade do Programa contribuiria, também, para a mobilização da demanda, favorecendo a ampliação do atendimento.

Por afetar o regime de colaboração, o planejamento da abrangência do Programa e sua territorialização deveriam ser objeto de negociação entre as esferas de governo estadual e municipal, considerando a distribuição do analfabetismo no Estado, as metas e estratégias do Plano Estadual de Educação⁵⁶.

Partindo do pressuposto de que a consecução do direito à educação implica padrões mínimos de qualidade, conforme determinam a Constituição e a LDB, o Programa Alfabetiza São Paulo (assim como outros que lhe são similares) deveria avançar na melhoria dos insumos pedagógicos (a começar pelo investimento nos espaços físicos e na formação e valorização dos educadores), na assistência estudantil (transporte, alimentação e livro didático) para a permanência e progressão e na incorporação de uma cultura da avaliação.

⁵⁶ O Estado de São Paulo não tem Plano de Educação em vigor, pois a Assembleia Legislativa não apreciou as propostas a ela encaminhadas. Entretanto, o novo Plano Nacional de Educação, prestes a ser votado no Congresso, prevê prazo máximo para que Estados e Municípios promulguem os respectivos planos.

Quanto ao primeiro aspecto, e visando maior equidade e isonomia, é imperativo ampliar o investimento por aluno/ano, aproximando os parâmetros orçamentários do patamar mínimo indicado pelos valores de referência previstos para a modalidade no FUNDEB estadual, viabilizando que o subsídio atribuído aos educadores não seja inferior ao salário mínimo estadual e possa progredir na direção do piso salarial nacional da categoria docente, reconhecendo-se o vínculo trabalhista existente.

No que concerne aos processos sistemáticos de qualificação e valorização profissional dos educadores, recomenda-se que, para além das formações inicial e continuada realizadas pelas organizações executoras no contexto do Programa, a SEE/SP promova o acesso dos monitores e coordenadores à habilitação em nível superior, recorrendo a convênios com as IES públicas e/ou à concessão de bolsas de estudos em IES privadas de qualidade.

A incorporação de uma cultura de avaliação implica, inicialmente, a clara definição de um conceito de alfabetização, para o que se recomenda elaborar e estipular juntamente com as organizações executoras um critério balizador do que corresponde a um aluno alfabetizado, possibilitando, assim, a produção de indicadores efetivos de desempenho e eficácia do Programa. E, com base nesse critério, sugere-se adequar o processo de cadastramento no Sistema GDAE, mediante a inserção no sistema das categorias *em alfabetização inicial, em pós-alfabetização, alfabetizados, evadidos, concluintes, recadastrados e encaminhados para a continuidade da escolarização* (seja na rede estadual, municipal ou de outro tipo), viabilizando o enquadramento do RA dos atendidos em cada uma delas, de modo que seja possível gerar, pelo próprio sistema, relatórios informativos destinados a uma gestão de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABONIZZIO, A. C. de O. *Orientações da parceria entre organizações sociais no MOVA-SP*. 2007. 120f. Dissertação (Mestrado em Sociologia da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-09102007-093437/pt-br.php>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ADRIÃO, T. *Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo*. Educ. Soc. [online]. 2008, vol.29, n.102, pp. 79-98. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo.php> >. Acesso em: 03 maio 2014.

AGUIAR, R.A.R. *Parceria Estado e Sociedade: Aspectos Jurídicos*. Brasília: INESC, 1994.

ARELARO, L. *FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. In: 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/MG. Disponível em: < <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

ARRETCHE, M. T. da S. *Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 43-56.

ARROYO, M. *A educação de jovens e adultos em tempos de exclusão*. In: *Revista de Alfabetização e Cidadania*. Nº 11, abril de 2001. Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB).

ASSOCIAÇÃO ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA (AlfaSol). *Alfabetização Solidária: projeto político pedagógico*. São Paulo: Alfabetização Solidária, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). *O papel da sociedade civil nas novas pautas políticas*. São Paulo: Peirópolis; ABONG, 2004.

AVELINO FILHO, G. *Clientelismo e política no Brasil revisitando velhos problemas*. In: Estudos CEBRAP 38, nº. 1. 1994, 225-240. Disponível em: < http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/george_avelino_clientelismo_e_politica.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2014.

AVRITZER, L. *Teoria democrática, esfera pública e participação local*. Sociologias [online]. 1999, n.2. ISSN: 1807-0337.

Disponível em: < <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/6925/4198> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

_____. *Teoria democrática e deliberação pública*. Lua Nova [online]. 2000, n.50, pp. 25-46. ISSN 0102-6445. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

AVRITZER, L.; C, S. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. Dados [online]. 2004, vol.47, n.4, pp. 703-728. ISSN 0011-5258. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n4/a03v47n4.pdf> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

BARRETO, E. S. de S.; PINTO, R. P. P. *Avaliação de programas educacionais: indagações e disseminação de resultados*. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 101-126.

BARREYRO, G. B. *O Programa Alfabetização Solidária: terceirização na reforma do Estado*. Educar em Revista (Impresso), v. 38, p. 175-191, 2010.

BARROSO, J. *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - Out. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf> >. Acesso em: 03 maio 2014.

BEISIEGEL, C. de R. *A educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil*. In: Revista de Alfabetização e Cidadania. Nº 18, julho de 2003. Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB).

BICCAS, M. de S. (Coord.). *Proposta Político Pedagógico do Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo*. Coleção Princípios e Práticas. Ferraz de Vasconcelos: Conselho Comunitário de Educação e Cultura e Ação Social (CCECAS), 2004. Vários autores. Apoio: Ação Educativa.

BUENO, M. S. S. *Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos*. In: MARTINS, A. M.; OLIVEIRA, Cleiton de; BUENO, M. S. S. *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A (2004): 143-149.

BRUNSREIN, J. ONGs e *Educação: novas possibilidades educativas?* 2003. 235f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

CANÁRIO, R. *Educação de adultos: um campo e uma problemática*. Lisboa: EDUCA, 2008. 3ª impressão.

CAPELLA, A. P. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 61, 2006, p. 25-46.

CARVALHO, M. P. *A educação de jovens e adultos nas propostas para o plano estadual de educação*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. *As políticas para a Educação de Jovens e Adultos no governo Lula (2003-2010): incongruências do financiamento insuficiente*. 2011. 349f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/.../tde-20012012-094046/ >. Acesso em: 10 jan. 2014.

CHRISPINO, A.; BAYMA, F.; REZENDE, F. P. de. *Análise e proposta de formação de educadores e administradores em políticas públicas*. Ensaio: aval. pol. públ. educ., Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, set. 2012. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362012000300008&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2014.

CORDEIRO, M. S. *Política educacional elaboração e continuidade: o programa Educom.rádio nas escolas municipais da capital de São Paulo*. 2009. 118f. Dissertação (Mestrado em Sociologia da Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde.../pt-br.php >. Acesso em: 10 jan. 2014.

COSTA, A. L. J. *À luz das lamparinas. As escolas noturnas para trabalhadores do Município da Corte (1860-1889)*. 2007. 174 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

DAGNINO, R. (et alii). *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: < <http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm#1a> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

DAGNINO, E. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. Política e Sociedade, UFSC, out. 2004, v.5, p. 139-164. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/.../1732> >. Acesso em: 03 maio 2014.

DANIEL. C. *Gestão Local e Participação da Sociedade*. São Paulo: Polis, Fev. 1994. n. 14, p. 21-41.

DI PIERRO, M. C. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. 2000. 314f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. *Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos*. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 27, n. 2, Jul. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022001000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil*. In: *Revista Educação e Sociedade*. CEDES Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial - Out. 2005. Disponível em < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente*. In: *Cadernos de Pesquisa*, v.38, n. 134, p. 367-391, maio/ago. 2008. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0638134.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas*. In: *Revista Educação e Sociedade*. CEDES: Campinas. v.31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *A configuração do ensino de jovens e adultos no Estado de São Paulo sob a vigência do FUNDEB: resultados preliminares de uma pesquisa em andamento*. 35^a. Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), GT 18, 2012. Anais eletrônicos: Porto de Galinhas (PE), 2012. Disponível em: <http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT18%20Trabalhos/GT18-1668_int.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2014.

DRAIBE, S. M. *As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas*. Revista USP, Brasil, n. 17, p. 86-101, mai. 1993. ISSN 2316-9036. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959/27690>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. *Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de. (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.

FERNANDES, R. C. *Privado Porém Público: o terceiro setor na américa latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIGUEIREDO, I. M. Z. *As Estratégias de Descentralização na Área da Educação: a municipalização, as parcerias e a privatização*. In: FIGUEIREDO, I.M. Z.; ZANARDINI, I. M. S.; DEITOS, R. A. (Org.). *Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil*. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008. p. 155-171.

FILGUEIRAS, F. *Além da transparência: accountability e política da publicidade*. In: Lua Nova, São Paulo, 84: 353-364, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

FREIRE, E.; AMORIM, H. *Alfabetização e Escolarização de Jovens e Adultos Diretrizes*. São Paulo, Câmara do Livro: MEC-FNDE/IBEAC, 93804/2000.

_____. *Alfabetização e escolarização de jovens e adultos no Estado de São Paulo: experiência e aprendizado*. São Paulo: IBEAC, 2001.

FREITAS, M. C. de; BICCAS, M. de S. *Educação de adolescentes, jovens e adultos analfabetos*. In: *História social da educação no Brasil (1926-1996)*. São Paulo, Cortez, 2009, p. 209-263.

GARCIA, E. *Escolas Populares: iniciativas católicas em São Paulo (1910 –1941)*. São Paulo: Faculdade de Educação da USP, ago. 2007. (Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica).

GELINSKI, C. O. G.; SEIBEL, E. J. *Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes*. In: Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008. Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227/13337> >. Acesso em: 10 jan. 2014.

GENRO, T. *Reforma do Estado e Democratização do Poder Local*. Revista Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Democráticas. n.1, p.19-27, 1995.

GHANEM, E. (org.). *Influir em políticas públicas e provocar mudanças sociais: experiências a partir da sociedade civil brasileira*. São Paulo: Ashoka: Avina: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. Vários Autores.

GOHN, M. da G. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Edições Loyola: 1995.

_____. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola: 1997

_____. (Org.). *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

GONÇALVES, E. (Coord.). *Alfabetização Solidária, 13 anos – percursos e parcerias*. São Paulo: Alfabetização Solidária, 2009.

GOUVEIA, A. B. *Políticas e financiamento da EJA: As mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na educação de jovens e adultos*. Eccos, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

GRACIOLLI, E. J.; LUCAS, M. R. “*Terceiro Setor*” e *Ressignificação da Sociedade Civil*. In: Revista Margem Esquerda - Ensaios Marxistas. São Paulo, n. 13, p. 100-116, 2009. Boitempo Editorial. Vários Autores.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova [online]. 1995, n.36, pp. 39-53. ISSN 0102-6445. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a03n36.pdf> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

HADDAD, S. *Por uma nova cultura na Educação de Jovens e Adultos, um balanço de experiências de poder local*. In: 30ª Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambú/MG. Trabalho encomendado pelo GT 18: Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt18%20-%20sergio%20haddad%20-%20int.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2014.

HADDAD, S. e DI PIERRO, M.C. *Escolarização de Jovens e Adultos*. Revista Brasileira de Educação. São Paulo, n.14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

INSTITUTO TECNOLÓGICO DIOCESANO (ITD). *Programa Alfabetiza São Paulo - Que tal oferecer gratuitamente alfabetização de jovens e adultos na sua entidade? Conheça as vantagens em ter um espaço do programa Alfabetiza São Paulo - ITD*. São Paulo: ITD, 2011.

JACOBI, P. *Atores sociais e Estado: movimentos reivindicatórios urbanos e Estado – dimensões da ação coletiva e efeitos político-institucionais no Brasil*. In: Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano IX. São Paulo, n. 26, p. 10-21, 1989. Editora Parma Ltda.

LANDIM, L. *Múltiplas identidades das ONGs*. In: ABONG. ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Peirópolis, 2002. Vários autores. p. 17-50.

LIMA, A. B. *Estado, democracia e educação*. In: FIGUEIREDO, I.M. Z.; ZANARDINI, I. M. S.; DEITOS, R. A. (Org.). Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil. Cascavel: EDUNIOESTE; Curitiba: Fundação Araucária, 2008. p. 77-104.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986. Temas Básicos de Educação e Ensino.

MAINARDES, J. *Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais*. In: Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

MARQUES, E. C. *Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade*. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.41, pp. 45-67. ISSN 0102-6909. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1751.pdf> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

_____. C. *Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas*. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2006, vol.21, n.60, pp. 15-41. ISSN 0102-6909. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf> >. Acesso em: 03 maio 2014.

MARTINS, A. M. *Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo*. Cad. Pesquisa. 2003, n.120, pp. 221-238. Disponível em: < <http://www.scielo.br> >. Acesso em: 03 maio 2014.

MONTANHO, C. *Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político ideológico do “terceiro setor”*. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). Público e privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-49.

MORAES, C. S. V. de. *Instrução ‘popular’ e ensino profissional: uma perspectiva histórica*. IN: VIDAL, Diana Gonçalves; HILSDORF, Maria Lúcia S. (org.) Brasil 500 anos: tópicos em história da educação. São Paulo, EDUSP, 2001, p. 169-204.

MOREIRA JÚNIOR, H. *O Programa Teia Universidades em São Vicente: uma avaliação sob a ótica dos agentes*. 2011. 140f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/.../48/.../HAMILTON_MOREIRA_JUNIOR.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2014.

OLIVEIRA, F. de. *Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização?*. In: ABONG. ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Peirópolis, 2002. Vários autores. p. 51-62.

OLIVEIRA, H. A. *Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário – IBEAC; um Programa de Educação de jovens e adultos*. 2006. 153f. Dissertação (Mestrado em Educação). São Paulo, Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2006.

PALMA FILHO, J. C. P. *A política educacional do Estado de São Paulo (1983-2008)*. In: Educação & Linguagem. v. 13, n. 21, p.153-174, jan.-jun. 2010. Disponível em: < <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/EL/article/view/2015/2051> >. Acesso em: 03 maio 2014.

PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (org.). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PERONI, V. *A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado*. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). Público e privado na educação: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã, 2008. p. 111-127.

PONTUAL, P. de C. *Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão de Luiza Erundina: a experiência do MOVA - SP, 1989-1992*. 1996. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1996.

RIBEIRO, V. M. (Org.) et al. *Educação de Jovens e Adultos: Proposta curricular para o 1º segmento do ensino fundamental*. São Paulo/Brasília: Ação Educativa; MEC, 1997. v. 1. 239p.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J. P. *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*. Educ. rev. (online). 2007, n.29, pp. 29-45. ISSN 0104-4060.

Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602007000100004>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

SOARES, L.; SILVA, F. A. R. *Educação de Jovens e Adultos: preparando a VI CONFINTEA e pensando o Brasil*. Revej@ (UFMG), v. 2, n.1, p. 1-14, 2008.

TELLES, V. da S. *Sociedade Civil e a construção de espaços públicos*. In: DAGNINO, E. (org.) Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: brasiliense, 1994.

VIEIRA, E. *A política e as bases do direito educacional*. Cad. CEDES [online]. 2001a, vol.21, n.55, pp. 9-29. ISSN 0101-3262. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf> >. Acesso em: 13 abr. 2014.

VIEIRA, E. A. *Estado e Política Social na Década de 90*. In: Francis M. G. (Org.). Estado e Políticas Sociais no Brasil. 1a. ed. Cascavel-PR: EDUNIOESTE, 2001b, v. 01, p. 17-26.

_____. *A Política e as Bases do Direito Educacional*. Cadernos do CEDES (UNICAMP), Campinas, v. 55, p. 09-29, 2001.

VIEIRA, R. S. *As Relações Federativas e as Políticas de EJA no Estado de São Paulo no Período 2003-2009*. 2011. 171f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde.../rosilenesilvavieira.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2014.

VIRIATO, E. O. *Política Educacional no Estado de São Paulo (1995-1998): descentralização ou desconstrução da escola pública?* 1999. 112p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1999.

VOLPE, G. C. M. O financiamento da educação de jovens e adultos no período de 1996 a 2006: farelos de migalhas. 2010. 649f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

Disponível em:

< <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000477569&fd=y> >. Acesso em: 03 maio 2014.

VÓVIO, C. L. (coordenação). *Viver, aprender: educação de jovens e adultos*. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: MEC, 1998. [Ilustrações de Cecília Esteves]. Vários autores. ISBN 85-86382-02-7.

_____. Entre discursos sentidos, práticas e identidades leitoras de alfabetizadores de jovens e adultos. CREFAL: México, 2008. Disponível em: < www.crefal.edu.mx/crefal25/images/pdf/claudia_lemos_vovio.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2014

VÓVIO, C. L. e BICCAS, M. S. Formação de educadores: aprendendo com a experiência. In: *Revista de Alfabetização e Cidadania*. No 13, dezembro de 2001. Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB).

UNESCO. *Aprovechar el poder y el potencial del aprendizaje y la educación de adultos para un futuro viable - Marco de acción de Belém*. Belém, 2009.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social. In: *Cadernos Abong*, nº 3. São Paulo: ABONG, 1995.

_____. Estado e Políticas Sociais. *Praia Vermelha (UFRJ)*, v. 18, p. 72-94, 2008.

Sítios da Internet

Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo.
<<http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=/projetos/bv/script2.xis&base=cds&from=00090&to=00090>>.
Acesso em: 25 set. 2010.

CENP-SEE/SP - Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Educação do Estado. <<http://cenp.edunet.sp.gov.br/index.htm>>. Acesso em: 28 out. 2010.

Fórum de Educação de jovens e adultos de São Paulo. <<http://forumeja.org.br/sp/>>. Acesso: 20 nov. 2010.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. <<http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/projetos-e-Programas-do-incra/educacao-no-campopronera>>. Acesso em 10 jan. 2014.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). <www.ibge.gov.br/>. Acesso em 03 maio 2014.

Documentos Legais Consultados

BRASIL. Constituição (1988). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 maio 2011.

SÃO PAULO (Estado). Ministério Público do Estado de São Paulo. Processo Civil Nº 155/053.08.102151-6. Inquérito Civil 02/2006. MPSP, 2006.

ANEXOS

Anexo B – Materiais pedagógicos produzidos pelo IBEAC e suas assessorias, ao longo da parceria com a SEE/SP:

- SANTOS, Alessandra; MONTEIRO, Ana; BERTINI, Arlete Weffort. *A arte dos números, operacionalizando conceitos matemáticos em EJA*. São Paulo: IBEAC, 2006. Maxprint.
- FREIRE, Eunice; BERTINI, Arlete Weffort (org.). *Cantando e versejando na alfabetização de jovens e adultos*. São Paulo: IBEAC, 2008. Rabiscos.
- GOIS, Solange; MAFFEI, Cleide; SANTOS, Alessandra (coord.). *PlanEJA: educandos*. São Paulo: IBEAC, 2009. Maxprint.
- ANDRÉ, Raquel da Silva Rocha; SOUZA, Solange Gois de (org.). *PlanEJA: educadores*. São Paulo: IBEAC, 2010. Maxprint.
- SOUZA, Solange Gois de; ROCHA Raquel da Silva (org.). *PlanEJA 2: educandos*. São Paulo: IBEAC, 2011. Maxprint.
- GOIS, Solange; ROCHA, Raquel da Silva (org.). *PlanEJA 3: histórias que educadores contam*. São Paulo: IBEAC, 2011. Maxprint.

Anexo C – Materiais pedagógicos produzidos pelo CCECAS e suas assessorias, ao longo da parceria com a SEE/SP:

- BICCAS, Maurilane de Souza (coord.). Proposta Político Pedagógico do Conselho Comunitário de Educação, Cultura e Ação Social da Grande São Paulo. Coleção Princípios e Práticas. Ferraz de Vasconcelos: Conselho Comunitário de Educação e Cultura e Ação Social (CCECAS), 2004. Vários autores. Apoio Ação Educativa.
- BICCAS, Maurilane de Souza (org.). Educar para mudar: formação de educadores populares de jovens e adultos. 1ª. ed. Ferraz de Vasconcelos: Conselho Comunitário de Educação e Cultura e Ação Social (CCECAS), 2005. v. 3.000. 96 p.
- BICCAS, Maurilane de Souza (org.). Princípios e Práticas: Muito Além das Letras e dos Números. Ferraz de Vasconcelos: Conselho Comunitário de Educação e Cultura e Ação Social (CCECAS), 2007.