

AVALIAÇÃO DO DIAGNÓSTICO LOCAL NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE HORIZONTE / CE: QUE LUGAR OCUPA A EJA?

COSTA, Elisangela André da Silva

Doutora em Educação. Professora Adjunta do Instituto de Ciências Exatas e da Natureza da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira. E-mail: elisangelaandre@unilab.edu.br

FURTADO, Eliane Dayse Pontes

Doutora em Educação. Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. E-mail: eliane.dayse2@gmail.com

COSTA, Eisenhower Souza

Especialista em ensino da Matemática pela UECE. Professor da Rede Pública Estadual de Ensino. E-mail: eisenhowerhorizonte@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho aborda o diagnóstico local e sua importância na construção do plano municipal de educação (PME), com destaque para a posição que a educação de jovens e adultos ocupa no contexto das políticas educacionais. Foi tomada como ponto de partida a compreensão de que a avaliação diagnóstica ocupa lugar central nos processos de leitura da realidade e na tomada de decisões e que tal leitura, atualmente, sofre influência do pensamento neoliberal presente no contexto das políticas educacionais contemporâneas. A educação de jovens e adultos, que vem historicamente enfrentando desafios relacionados ao seu reconhecimento como um direito, torna-se elemento de materialização dos processos de inclusão excludente, vivenciados pela população em relação aos direitos sociais. Assim, o objetivo deste trabalho é refletir sobre a importância da avaliação diagnóstica no processo de formulação dos PMEs e das políticas educacionais voltadas para a EJA neles expressas. Para tanto, metodologicamente, optou-se pela análise documental, tomando como objeto de investigação o plano municipal de educação de Horizonte / Ce (2010-2020). Os resultados apontam para a qualidade do referido plano em termos cartoriais, mas para a falta



de qualidade do mesmo em termos sociais, no que diz respeito especificamente à EJA.

Palavras-chave: Avaliação Diagnóstica. Plano Municipal de Educação. EJA.

ABSTRACT

This paper deals with the local diagnosis and its importance in the construction of municipal education plan, highlighting the place that the youth and adult education occupies in the context of educational policies. It was taken as a starting point the understanding that the diagnostic evaluation plays a central role in the process of interpretation of the reality and in decision-making and that such neoliberal thinking this in the context of contemporary educational policies currently influences a reading. The adult education, which has historically faced challenges related to its recognition as a right, becomes materialization element of exclusionary inclusion processes experienced by the population in relation to social rights. Thus, the aim of this paper is to reflect about the importance of the diagnostic evaluation in the formulation process of the PME's and the educational policies for the EJA, expressed Methodologically, the option was to develop the documentary analysis, taking as a research object the municipal plan of the Horizonte education / Ce (2010-2020). The results point to the quality of municipal education plan in cartesian terms, but also, point to the lack of quality in social terms, with regard specifically to the EJA.

Keywords: Diagnostic Evaluation. Municipal Education Plan. EJA



1 Introdução

Ao longo das últimas décadas, a educação foi apresentada, em âmbito internacional, como peça fundamental para a solução dos problemas sociais e econômicos existentes, passando a ter papel estratégico na inserção de países periféricos em lugar de destaque no cenário econômico internacional e inclusão nos blocos hegemônicos internacionais.

No Brasil, não foi diferente, entre o final do séc. XX e início do séc. XXI, o cenário das políticas educacionais passou por significativas transformações que desencadearam a democratização do acesso da população à educação básica. As estratégias de inclusão educacional que promoveram o aumento quantitativo de matrículas e a entrada das classes populares na escola vieram acompanhadas de estratégias de regulação elaboradas como meios de controle da qualidade dos processos educativos desenvolvidos pelas instituições escolares.

A perspectiva da economia, de matriz neoliberal, apresenta-se como um forte elemento de natureza ideológica presente nos documentos oficiais que norteiam grande parte das ações voltadas à educação pública brasileira, como é o caso dos planos municipais de educação. Tal perspectiva, muitas vezes, não é apreendida pelos sujeitos das práticas educativas, que passam a aderir acriticamente e a defender os princípios desse ideário político econômico.

Dentro deste contexto, a educação de jovens e adultos – EJA, apesar de ser reconhecida como um direito, vem sofrendo processos de exclusão que se manifestam de maneira evidente na queda do número de matrículas no país a partir da implantação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

A pesquisa da qual emerge o presente estudo destaca diferentes elementos que validam este processo de exclusão. Dentre



eles, destacamos, para efeito desta discussão, o plano municipal de educação do município de Horizonte / Ceará, em sua primeira versão, publicada no ano de 2010 e, recentemente, posta como pauta de discussão para a reelaboração do mesmo.

Metodologicamente, adotamos a análise documental, para verificarmos a importância da construção do diagnóstico local, numa perspectiva avaliativa, para a formulação de propostas situadas, que dialoguem com os desafios postos pelo contexto.

Os resultados apontam para a qualidade do plano municipal de educação em termos cartoriais, mas para a falta de qualidade do mesmo, em termos sociais, no que diz respeito especificamente à EJA.

2 O plano municipal de educação de Horizonte-Ceará

Os diferentes compromissos assumidos entre países ao longo das últimas décadas induziram o desenvolvimento de políticas educacionais que dessem materialidade às propostas apresentadas em documentos como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990) e Declaração de Dakar – Educação para Todos (UNESCO, 2000), entre outras.

A tradução desses compromissos em termos práticos desencadeou, ao longo das últimas duas décadas, processos de descentralização que conferiram às gestões estaduais e municipais de educação a responsabilidade direta pela garantia de acesso da população à educação, pelo uso eficiente e eficaz de recursos direcionados à manutenção das escolas, à maximização de resultados e, ainda, pela formulação de planos municipais de educação, que localizassem no tempo e no espaço tais ações.

O município de Horizonte, dentro deste contexto, registrou formalmente seus compromissos com a educação através da



elaboração do Plano Municipal de Educação – PME, Lei Municipal nº 744/2009, com vigência prevista para o período compreendido entre os anos de 2010 e 2020, configurando-se como um documento norteador das políticas públicas da educação municipal. Na apresentação do documento, é relatado que este foi “construído a partir de um processo de participação da comunidade escolar e da sociedade civil organizada do município” (HORIZONTE, 2009, p. 10), constando, na pauta de solicitação dos educadores, movimentos sociais e se constituindo como parte integrante do projeto político da secretaria municipal de educação com o conselho municipal de educação.

A participação popular, de acordo com o documento norteador para a elaboração de plano municipal de educação, publicado pelo MEC em 2005, constitui-se como forma de materialização do princípio constitucional da gestão democrática, que visa, entre outras questões, à garantia de princípios como a “transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência” (BRASIL, CF 1988, art. 206, inciso VI).

Compreendido como um instrumento de gestão, mas também como um instrumento de controle social, o Plano Municipal de Educação de Horizonte proclama legalmente a educação como um direito reconhecido pelo poder público. Nesse sentido, Saviani (2011, p. 46) aponta para a responsabilidade da gestão pública municipal de estabelecer meios para que este direito se efetive. Assim, a estrutura do Plano Municipal de Educação, em análise, além de apresentar elementos relacionados à leitura da realidade local e sua relação com os desafios postos à educação, anuncia elementos relacionados a diretrizes, objetivos, metas e ações estratégicas para a educação (HORIZONTE, 2009).

Considerando avaliação como “uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um



quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido” ou “operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos” (GARCIA, 2001, p. 31), afirmamos a necessidade de uma avaliação do citado plano.

Para identificar a relação deste plano com as políticas educacionais nacionais e sua contribuição para a reafirmação da educação, como um direito proclamado e efetivado, no contexto do município de Horizonte / Ceará, apresentamos, a seguir, discussões consideradas fundamentais para esta questão. Refletimos sobre o diagnóstico educacional como importante ponto de partida para a avaliação do alcance das políticas educacionais já instituídas, assim como para o mapeamento de novas demandas.

2.1 Caracterização e diagnóstico educacional

Na construção da caracterização e diagnóstico educacional, o Plano Municipal de Educação, em tese, deve apresentar elementos relacionados às perspectivas histórica, demográfica, econômica, política e social do município, com vistas a contextualizar os limites e as possibilidades da política educacional, considerando a educação infantil e o ensino fundamental como responsabilidades primeiras da gestão municipal. Deve também considerar o ensino médio, o profissionalizante e o superior, uma vez que, com estes níveis de ensino, estabelece parcerias importantes para a garantia da continuidade de estudos pela população.

a) Os aspectos sociodemográficos

De acordo com o documento norteador para a elaboração do Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2005, p. 30), o diagnóstico corresponde à:



Contextualização objetiva e precisa dos problemas da educação, com base em estudos existentes e em dados de órgãos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), de modo a garantir uma visão exata da realidade educacional.

Os aspectos sociodemográficos apresentados no Plano Municipal de Educação de Horizonte atêm-se a elementos de natureza descritiva, apontando aspectos relacionados a: um breve histórico do município; listagem de características físicas e geográficas, sem estabelecer correlações entre estas e suas voações econômicas; quantidade de municípios residentes e sua distribuição por moradia em zonas rural e urbana; por fim, uma breve descrição dos aspectos econômicos, sem pontuar os desafios ainda existentes para a inserção sociolaboral da população economicamente ativa e sua relação com a educação.

A forma como a dinâmica histórico-social da cidade é resumida mantém veladas as contradições presentes no cotidiano do município, traduzidas na convivência entre a riqueza econômica gerada pelo polo industrial e a desigualdade oriunda de processos de exclusão social.

Em seus 22 anos de existência, Horizonte vem construindo uma história de crescimento econômico e desponta hoje como um dos principais polos industriais do estado do Ceará. Aliado ao crescimento econômico, **destaca-se, ainda, o compromisso social com a qualidade de vida da população**, o que tem concedido ao município reconhecimento de órgãos internacionais como Fundação Abrinq e Unicef (grifos nossos) (HORIZONTE, 2009, p. 22).

Ao confrontar este recorte do Plano Municipal de Educação com os levantamentos realizados no decorrer desta pesquisa, pudemos perceber certo descompasso, manifesto em dados rela-



tivos à qualidade de vida da população e sua materialização em termos de ações e resultados concretos. Tal descompasso pode ser evidenciado em indicadores relacionados à educação, como: o estacionamento das taxas de analfabetismo entre o final do século XX (28,18%) e início do século XXI (26,54%) (CEARÁ, 2012); baixa proporção de escolas ofertando educação para jovens e adultos pouco ou não escolarizados (02 das 29 escolas), mesmo diante das demandas por formação presentes no município, ocasionando a queda vertiginosa nas matrículas em Educação de Jovens e Adultos – presencial e com avaliação no processo – entre os anos 2007 e 2012 (68%). É necessário ressaltar, ainda, que o investimento na educação, e mais especificamente na educação de jovens e adultos, poderia interferir positivamente na melhoria de outros indicadores, como os relacionados à mortalidade infantil e à violência urbana, por exemplo.

A partir do confronto entre o texto do Plano Municipal de Educação, acerca dos aspectos sociodemográficos de Horizonte e suas relações com as políticas sociais, era esperado certo diálogo entre a dinâmica socioeconômica e demográfica deste contexto e dados objetivos que traduzissem em maior escala “o compromisso com a qualidade de vida da população”, anunciado pela gestão pública municipal. Isso revelaria a compreensão de que o desenvolvimento econômico de um município não corresponde necessariamente ao desenvolvimento humano e à efetivação dos direitos sociais.

Diante dos desafios postos pelos elementos socioeconômicos e a dinâmica da desigualdade e da exclusão neles presentes, é geralmente observada uma postura de negação ou de não reconhecimento das situações-limite que se colocam cotidianamente à população e aos gestores. Tal questão pode ser visualizada na exposição dos aspectos educacionais do município de Horizonte, em que são superficialmente elencadas informações acerca da es-



trutura que compõe o parque escolar, a distribuição de matrículas por dependência administrativa e os indicadores de rendimento escolar compreendidos entre os anos de 2005 e 2009. A única expressão de leitura crítica da realidade educacional apresentada neste trecho do documento evidencia mais uma contradição que diz respeito exatamente à EJA, modalidade de ensino que menos tem se desenvolvido no contexto deste município ao longo da última década. De acordo com o plano:

Considerando as informações já citadas, percebe-se um forte movimento pela democratização do acesso escolar, contudo, verificamos que **eleva o nível de escolaridade dos munícipes é um grande desafio**, mesmo diante da taxa de escolarização líquida no ensino fundamental de 90,7% (IBGE, 2000). O analfabetismo no município ainda é elevado: de 28, 2% (IBGE, 2000) da população com 15 anos ou mais (grifos meus) (HORIZONTE, 2009, p. 24).

A postura adequada ao discutir a questão dos direitos seria, no dizer de Telles (1988, p.37), “[...] repensar os direitos sociais não a partir de sua fragilidade ou da realidade que deixaram de conter, mas a partir das questões que abrem, dos problemas que colocam”. Para tanto, o reconhecimento dos limites presentes nas diferentes ações políticas que buscam garantir os direitos fundamentais da população seria um importante passo para a abertura de canais de diálogo, necessários à avaliação e ao planejamento por parte da gestão municipal. Possivelmente, a superação da postura fatalista, que leva a população a acreditar na naturalização da má qualidade e do pouco alcance das políticas sociais, esteja no exercício de escuta dos sujeitos, como afirma Telles (1998).

Assim, é necessário reconhecer a complexidade do processo de planejamento que se inicia na leitura crítica da realidade e se estende ao longo dos demais processos, articulando necessariamente as dimensões política e ética. Conforme Vieira e Albuquerque (2001, p. 30), o planejamento:



[...] depende dos referenciais simbólicos dos atores envolvidos. A teorização sobre planejamento deve ser situada, na medida em que este não pode ser tratado indistintivamente do sistema social. Dizer que o planejamento é uma prática situada significa negar o caráter tecnocrático deste como um instrumental de organização racional, neutro. Portanto, o planejamento em suas diferentes acepções apresenta, implícita ou explicitamente, um caráter ideológico.

A caracterização e diagnóstico educacional analisados, inicialmente, apresentam-se distantes de uma leitura crítica da realidade, constituindo-se como o mero atendimento a uma formalidade prescrita pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2005) para a formulação do plano municipal de educação, pouco dialogando com os demais elementos que o compõem. A suposta neutralidade na apresentação dos dados pode se configurar tanto como ausência de competência técnica para a identificação das relações entre o contexto e as ações políticas presentes no documento, quanto como uma ação deliberada de ocultamento das contradições existentes no município.

b) Diagnóstico da educação municipal: um olhar sobre a educação de jovens e adultos

Na sua apresentação escrita, o Plano Municipal de Educação, logo após a caracterização do município e da secretaria, apresenta o diagnóstico da educação infantil, do ensino fundamental e das modalidades de ensino educação de jovens e adultos, educação especial, elencando elementos relacionados ao acesso, à permanência e ao sucesso escolar dos alunos matriculados na rede pública municipal de ensino.

De forma distinta do que visualizamos na caracterização do município, a abordagem de cada uma das etapas e modalida-



des de ensino, com exceção da Educação de Jovens e Adultos, buscou contextualizar a realidade local e estabelecer uma relação entre esta e a educação. No entanto, como o foco dessa investigação é a EJA, apresentaremos de forma mais detalhada os elementos constituintes do Plano Municipal de Educação, relativos a esta modalidade de ensino.

A caracterização da EJA aponta para a estrutura existente e para o total de matrículas e professores lotados no ano de 2010, informando que:

[...] a Educação de Jovens e Adultos, no município, é ofertada em três escolas municipais, com atendimento presencial, envolvendo os segmentos da EJA I a EJA IV e em um Centro de Educação de Jovens e Adultos com atendimento semipresencial (CEJAH). São 22 professores desenvolvendo um trabalho voltado para essa modalidade de ensino, sendo que 11 atuam na EJA presencial e 11 no regime semipresencial.

Apesar de apresentar os dados acima de forma bastante otimista, a secretaria municipal de educação, ao fazer a demonstração da evolução da matrícula da EJA presencial no Ensino Fundamental entre 2005 e 2010, acaba por revelar a gradativa e contínua queda no atendimento aos jovens e adultos pouco ou não escolarizados.

O comentário que segue a figura aponta para a falta de coerência entre o dado apresentado e sua interpretação pela gestão municipal, ao afirmar que:

Como mobilização social em prol do retorno dos alunos à escola para a conclusão dos estudos foi estruturado o movimento MIRAHA – Movimento de Inclusão pela Redução do Analfabetismo em Horizonte. Esse movimento resultou no aumento, considerável, do número de matrículas da EJA (HORIZONTE, 2009, p. 40).



Figura 1 – gráfico da evolução de matrícula da EJA presencial ensino fundamental – 2005 – 2010



Fonte: Plano Municipal de Educação de Horizonte (2009, p. 40).

Quando comparado às demais etapas ou modalidades descritas no Plano Municipal de Educação, o diagnóstico da educação de jovens e adultos apresenta-se superficial e inconsistente, pouco contribuindo para a compreensão dos limites e das possibilidades dessa modalidade de ensino no contexto de Horizonte / Ceará. Tal questão nos remete à compreensão de que não são os jovens e adultos, pouco ou não escolarizados, o foco prioritário das políticas municipais de educação, da mesma forma que não o são para o governo federal. Tal fato pode ser evidenciado pela tardia inclusão da EJA no FUNDEB e ainda pela não aplicação do percentual máximo de recursos do citado fundo previstos para a manutenção desta modalidade de ensino, a saber, 15%.

Ao analisar o conjunto de programas propostos pelo Ministério da Educação, verificamos que o foco prioritário das políticas educacionais brasileiras, desde a década de 1990, tem

sido declaradamente as crianças e os adolescentes, em decorrência dos acordos firmados com organismos internacionais, como a UNESCO. É necessário ressaltar que, aos poucos, a EJA tem ganhado espaço no contexto das políticas sociais, mas, mesmo assim, vivencia um processo de inclusão excludente, evidenciando a distância entre o escrito e o vivido na legislação educacional brasileira.

De acordo com Kuenzer (s/d, p. 14), estas estratégias de inclusão, que não dizem respeito somente à EJA, mas aos demais níveis e modalidades de ensino, “não correspondem aos necessários padrões de qualidade que permitam a formação de identidades autônomas intelectual e eticamente, capazes de responder e superar as demandas do capitalismo”.

A historicidade do fenômeno de exclusão dos jovens e adultos da educação formal é abordada por Arroyo (2005, p. 221), quando afirma que:

A educação de jovens e adultos – EJA – tem sua história muito mais tensa do que a história da educação básica. Nela se cruzaram e cruzam interesses menos consensuais do que na educação da infância e da adolescência, sobretudo quando os jovens e adultos são trabalhadores, pobres, negros, subempregados, oprimidos, excluídos.

Se antes a educação de jovens e adultos não se constituía como pauta das políticas públicas, hoje esta modalidade de ensino se encontra perdida no labirinto de instituições cada vez mais burocráticas, como as secretarias de educação, que fazem uso da linguagem dos direitos, para interpretar ao seu modo e validar legalmente a negação do acesso e da permanência e, ainda, a naturalização do fracasso escolar (BOBBIO, 2004).

No contexto do município investigado, assim como no contexto cearense como um todo, justifica-se que há a oferta das matrículas em sala de EJA, mas que não há procura por parte



dos alunos jovens e adultos pouco ou não escolarizados, mesmo aqueles oriundos dos programas de alfabetização de adultos. Assim, é bastante comum verificar a existência de um número mínimo de salas de aula funcionando com esta clientela, para que se configure a existência da modalidade de ensino no município e este não possa ser responsabilizado pela ausência da oferta.

Destarte, podemos apontar como principais marcas presentes na apresentação do diagnóstico da Educação de Jovens e Adultos em Horizonte / Ceará: a insuficiência de dados, assim como a superficialidade na abordagem dos mesmos, a incoerência entre dados e comentários e, por fim, a ausência de sinalização dos aspectos relevantes que se constituam como referenciais para o planejamento de ações futuras.

5 Disposições finais

Ao longo deste estudo, apresentamos discutimos, numa perspectiva avaliativa, o diagnóstico local do plano municipal de educação de Horizonte / Ce (2010-2020), com destaque para o lugar que a educação de jovens e adultos ocupa nesse contexto.

É sabido que a construção dos planos municipais de educação decorre do desenvolvimento dos processos de descentralização de gestão, característicos das políticas educacionais contemporâneas, marcadas pela perspectiva econômica neoliberal. Assim, os municípios, estados e distrito federal são convidados a pensar sobre sua própria realidade, identificando de maneira situada, os limites e as possibilidades existentes nesses locais e sua interface com o campo das políticas sociais.

Ao analisarmos o plano municipal de Horizonte, verificamos que houve esforço, no sentido de atender às orientações expressas pelo Ministério da Educação para a composição de tal



documento. Assim, podemos dizer que, do ponto de vista formal, o PME de Horizonte preenche todos os requisitos da estrutura de formulação propostos. Entretanto, como nos propusemos neste estudo a explorar somente o recorte que trata do diagnóstico local e da EJA, podemos dizer, após a análise cuidadosa do referido plano, que o mesmo aborda a leitura da realidade de forma superficial e inconsistente, pouco contribuindo para a compreensão dos limites e das possibilidades dessa modalidade de ensino no contexto do município.

Referências

ARROYO, Miguel. A educação de jovens e adultos em tempos de exclusão. In *Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos* — Brasília: UNESCO, MEC, RAAAB, 2005

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7ª Reimp. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME / elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza*. – Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

CEARÁ. IPECE. *Perfil básico municipal de Horizonte*. Ceará, 2012.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HORIZONTE. *Plano Municipal de Educação de Horizonte: 2010 – 2020*. Horizonte: Secretaria de Educação, 2009.

_____. *Lei Municipal nº 744*. Institui o plano municipal de educação para o período de 2010 a 2020. Horizonte, 2009



KUENZER, Acácia Zeneida. *Exclusão includente e inclusão excludente*: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. Disponível em <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2009/exclusao_includente_acacia_kuenzer.pdf>. Acesso em 01 mai 2014.

SAVIANI, Dermeval. O direito à educação e a inversão de sentido da política educacional. In *Revista Profissão Docente*, Uberaba, v.11, n. 23, p 45-58, jan/jul. 2011.

TELLES, Vera. Direitos sociais: afinal do que se trata? In *Revista USP*, São Paulo (37): 34- 45, março – maio, 1998.

UNESCO; CONSED. *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: Ação Educativa, 2001.

_____. *Declaração mundial sobre de educação para todos*. Jomtien: UNESCO, 1990.

VIEIRA, Sofia Lerche; ALBUQUERQUE, Maria Gláucia Menezes Albuquerque. *Política e Planejamento Educacional*. 2.ed. Fortaleza: EdUECE / FDR, 2001.

