

<http://dx.doi.org/10.18222/eaev30i74.5734>

A POLÍTICA PAULISTANA DE EJA: TERRITÓRIOS E DESIGUALDADES

ROBERTO CATELLI JR.^I

MARIA CLARA DI PIERRO^{II}

EDUARDO DONIZETI GIROTTO^{III}

RESUMO

O artigo realiza um diagnóstico dos níveis de alfabetização e escolaridade da população jovem e adulta paulistana, analisa a evolução da cobertura escolar nessa modalidade educativa e faz recomendações para a política educacional do município de São Paulo. Por meio de levantamento de dados referentes às matrículas, evasão e desempenho dos estudantes jovens e adultos na rede municipal no período de 2014 a 2016, além dos dados sobre analfabetismo na cidade, verifica-se que pequena parte da demanda é atendida. Embora exista uma positiva diversidade de formas de atendimento, há grande concentração em um único modelo, o que faz com que não se consiga, efetivamente, atrair a diversidade de sujeitos presentes nas diferentes regiões da cidade.

PALAVRAS-CHAVE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS • DESIGUALDADES SOCIOEDUCACIONAIS • POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO • POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

^I Ação Educativa, São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-5329-962X>; catelli.roberto@gmail.com

^{II} Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0002-8343-3578>; mcpierro@usp.br

^{III} Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, Brasil; <http://orcid.org/0000-0001-9416-6607>; egirotto@usp.br

LA POLÍTICA PAULISTANA DE EJA: TERRITORIOS Y DESIGUALDADES

RESUMEN

El artículo realiza un diagnóstico de los niveles de alfabetización y escolaridad de la población joven y adulta paulistana (nacida en la capital del estado de São Paulo), analiza la evolución de la cobertura escolar en dicha modalidad educativa y efectúa recomendaciones para la política educativa del municipio de São Paulo. Por intermedio de un levantamiento de datos relativos a las matrículas, la deserción y el desempeño de los estudiantes jóvenes y adultos en la red municipal en el periodo de 2014 a 2016, además de los datos sobre analfabetismo en la ciudad, se verifica que se atiende tan solo a una pequeña parte de la demanda. Aunque hay una positiva diversidad de formas de atención, también hay una gran concentración en un solo modelo, lo que hace que efectivamente no se logre atraer la diversidad de sujetos presentes en las distintas regiones de la ciudad.

PALABRAS CLAVE EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS • DESIGUALDADES SOCIOEDUCATIVAS • POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN • POLÍTICA MUNICIPAL DE EDUCACIÓN.

SÃO PAULO YOUTH AND ADULT EDUCATION POLICY (EJA): TERRITORIES AND INEQUALITIES

ABSTRACT

The article assesses the literacy and education levels of the youth and adult population of the city of São Paulo, it also analyses the evolution of school coverage regarding this educational mode and makes recommendations for the city's educational policy. The data collection related to registration, dropout rates and performance of youth and adult students in the municipal network from 2014 to 2016, in addition to the data on illiteracy in the city, show that only a small part of the demand is met. Although there is a positive variety of forms of service, there is a large concentration in a single model. This means that we cannot effectively attract the diversity of subjects of the different regions of the city.

KEYWORDS YOUTH AND ADULT EDUCATION • SOCIO-EDUCATIONAL INEQUALITIES • PUBLIC POLICIES IN EDUCATION • MUNICIPAL EDUCATION POLICY.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece, no art. 114, a aprovação de plano plurianual, com objetivo de articular o sistema nacional de educação entre as três esferas de governo, com vistas a, entre outras metas, superar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar, inclusive para jovens, adultos e idosos. O art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) (LDB), por sua vez, atribui à União a incumbência de elaborar o plano em colaboração com os estados e municípios. A Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, pautou-se pelas diretrizes mencionadas, acrescentando a intenção de superar as desigualdades educacionais, indicando 20 metas e numerosas estratégias para alcançá-las.

Dentre os propósitos do PNE com respeito à educação aos jovens, adultos e idosos, sobressaem as metas 8 e 9, que propõem: elevar a escolaridade da população de 18 a 29 anos, assegurando maior equidade; e universalizar a alfabetização e reduzir à metade o analfabetismo funcional.¹ Para alcançar esses

¹ O conceito de alfabetismo funcional é controverso, variando os modos de aferição (INFANTE; LETELIER, 2014; RIBEIRO, 1997; RIBEIRO; FONSECA, 2010). No monitoramento do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) adotou como critério a escolaridade mínima de cinco anos de estudos, correspondente aos anos iniciais do ensino fundamental (BRASIL, 2016, p. 222-223).

objetivos, o PNE lista diversas estratégias, a começar pela implementação de políticas que garantam oferta gratuita e universal de oportunidades educacionais, realização de diagnóstico da demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos (EJA), de chamada pública e busca ativa da população com educação básica incompleta, e garantia de assistência de transporte e alimentação para favorecer sua permanência e progressão nos estudos.

Essas diretrizes, metas e estratégias foram reiteradas na Lei n. 16.271/2015 (SÃO PAULO, 2015), que estabeleceu o Plano Municipal de Educação de São Paulo, e na Lei n. 16.279/2016 (SÃO PAULO, 2016a), que instituiu o Plano Estadual de Educação de São Paulo. No que se refere ao município de São Paulo, o Plano Municipal de Educação, sancionado em 2015 em consonância com o PNE, na meta 10, define que São Paulo deve “superar, na vigência deste PME, o analfabetismo absoluto na população com 15 (quinze) anos ou mais e ampliar a escolaridade média da população”.

Visando a contribuir para o monitoramento desses planos e subsidiar a avaliação da política de EJA da administração da capital, este artigo delinea o diagnóstico dos níveis de alfabetização e escolaridade da população paulistana, observa a evolução da cobertura escolar nessa modalidade educativa e faz recomendações para a política educacional do município de São Paulo.²

O estudo em que o artigo se baseia analisou dados do Censo Demográfico de 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, 2010)³ e cotejou estatísticas de censos escolares de 2014 a 2016, desagregadas pelos distritos da cidade, e as Diretorias Regionais de Educação (DREs) em que se organiza a administração descentralizada da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP). De modo complementar, realizou entrevistas com informantes que em 2016 e 2017 ocupavam cargos chave na gestão da política municipal de EJA e em organizações da sociedade civil que influenciam essa política. A desagregação dos dados procurou evidenciar o acesso diferencial de subgrupos sociais às oportunidades educacionais segundo a idade, o sexo e a autodeclaração de pertença étnico-racial, bem como o mapeamento das informações procurou captar a dinâmica socioterritorial dos fenômenos analisados.

2 O artigo deriva de estudo elaborado para o escritório brasileiro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), com o fim de subsidiar as políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP). A utilização dos resultados do estudo para fins de divulgação científica foi autorizada pela SMESP e Unesco.

3 Embora defasados, os dados censitários são os únicos disponíveis com validade estatística para o âmbito municipal, enquanto a amostragem da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADs) só tem representatividade para os âmbitos estadual, regional e nacional.

A DINÂMICA TERRITORIAL NA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: BREVES CONSIDERAÇÕES

A relação entre educação e território é uma das variáveis a ser considerada na avaliação de políticas educacionais e tem sido objeto de diversos estudos, destacando-se os trabalhos de Torres, Ferreira e Gomes (2005), Torres *et al.* (2008) e Érnica e Batista (2012). Ribeiro e Vóvio (2017) realizaram revisão da literatura nacional e internacional que relaciona desigualdades educacionais e territoriais, indicando a existência de diferentes abordagens teórico-metodológicas e percursos investigativos sobre o tema.

Inserindo-nos nesse debate, ponderamos que as desigualdades territoriais e educacionais precisam ser consideradas no contexto da singular formação socioespacial brasileira, nos termos propostos por Santos (1987), que assinala a distribuição territorialmente desigual de equipamentos públicos e privados, com impactos na garantia dos direitos e no pleno exercício da cidadania. No que se refere ao direito à educação, é imprescindível que essa especificidade da dinâmica territorial brasileira seja considerada nos diferentes momentos das políticas educacionais (elaboração, execução e avaliação), com intuito de compreender como contribuem para a produção do território e de suas desigualdades (de classe, raça, etnia, gênero, geográfica, etc.), bem como podem induzir transformações territoriais em direção à equidade. Nesse sentido, convergimos com Torres *et al.* (2003), que assinalam que políticas especialmente organizadas de melhoria de serviços públicos podem mitigar a segregação urbana, embora também impliquem o risco de produzir gentrificação.

Assim, ao avaliarmos a oferta de EJA na cidade de São Paulo, partimos da compreensão da necessidade de articular o debate educacional com a dinâmica desigual da produção do território no município. Em nossa perspectiva, o oferecimento de EJA configura-se como importante aspecto de entendimento dessa dinâmica, revelando usos, fluxos e processos induzidos, entre outros agentes, pelo sentido da política educacional.

Em certa medida, é possível verificar, a partir da articulação entre os mapas, dados e textos, que a distribuição espacial do oferecimento da EJA na cidade de São Paulo se expressa a partir de uma lógica territorial que reforça a desigualdade centro-periferia, mas também a extrapola, uma vez que, conforme Marques (2014), a partir dos anos 1990, processam-se mudanças que produzem maior heterogeneidade espacial, em decorrência da inserção de moradores de renda mais elevada em áreas periféricas (especialmente em condomínios fechados) e, ao mesmo tempo, áreas centrais se tornaram mais populares. Isso não fez com que as desigualdades sociais se reduzissem em

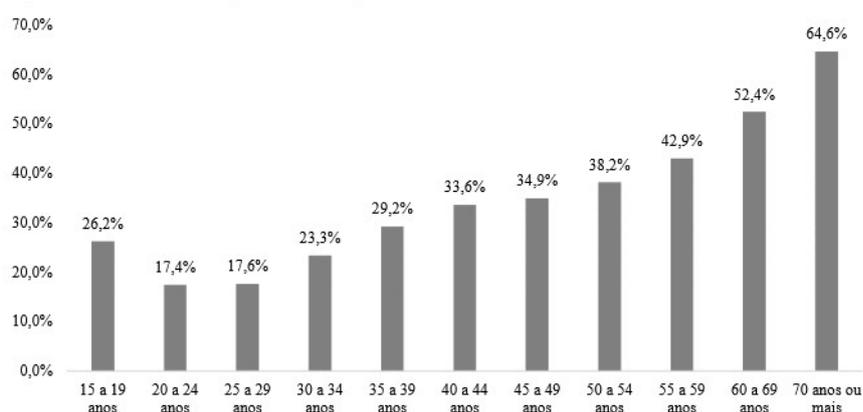
muitos aspectos, persistindo a segregação residencial combinada à evitação étnico-racial, mas alterou a distribuição espacial dessas desigualdades. Tal constatação é fundamental para que possamos compreender de que forma tal distribuição vem sendo induzida pelas políticas educacionais para EJA na cidade de São Paulo, sendo essa discussão, em nossa perspectiva, balizadora do debate sobre a construção de uma política pública pautada na equidade de acesso à educação e aos diferentes direitos garantidores de cidadania.

DEMANDA E ATENDIMENTO EM ALFABETIZAÇÃO E EJA NA CAPITAL PAULISTANA

O Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) contabilizou 11,6 milhões de pessoas vivendo no município de São Paulo, entre as quais 8,9 milhões (79,2%) tinham 15 anos ou mais. Desse grupo, 283.472 pessoas se autodeclararam analfabetas, ou seja, 3,2% dos jovens, adultos e idosos não sabiam ler ou escrever um bilhete simples. Embora a taxa de analfabetismo da cidade estivesse muito abaixo da média nacional, a cidade liderava as capitais brasileiras em números absolutos de analfabetos. Além disso, 2,9 milhões de pessoas não tinham instrução ou não completaram o ensino fundamental, o que representava 32,2% dos paulistanos com 15 anos ou mais.

Quando analisamos a demanda potencial na EJA por faixas etárias, verificamos que ela aumenta conforme avança a idade, especialmente nos grupos com 40 anos ou mais, que engloba gerações que não se beneficiaram da expansão das oportunidades educacionais das últimas décadas. No grupo de pessoas com 60 anos ou idade superior, mais da metade da população não havia concluído o ensino fundamental. Em contrapartida, constata-se também que, em 2010, aproximadamente um milhão de jovens não tinha concluído essa etapa da educação básica, o que representava 12% da população total da cidade com 15 anos ou mais. Esses dados confirmam as análises que não resumem o analfabetismo e a baixa escolaridade a problemas socioeducativos do passado, mas reconhecem sua reprodução no presente, até mesmo com a mediação do sistema de ensino (FERRARO, 2009), o que requer políticas educativas estruturadas e duradouras e não meras intervenções emergenciais.

GRÁFICO 1 – Porcentagem de pessoas que não concluíram o ensino fundamental, segundo a faixa etária, no município de São Paulo em 2010



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

Todo esse contingente configura a demanda potencial por oportunidades de alfabetização e EJA na etapa do ensino fundamental, cuja responsabilidade legal pelo atendimento compete concorrentemente à municipalidade e ao governo estadual.⁴ Contudo, ao longo das três últimas décadas, observou-se uma tendência à municipalização do atendimento, na medida em que o governo estadual progressivamente se absteve de atuar na etapa do ensino fundamental de jovens e adultos, delegando tal responsabilidade às administrações locais (CARVALHO, 2006; DI PIERRO, 2017; FURLAN, 2007; VIEIRA, 2011). No caso da capital, o atendimento estadual à EJA de ensino fundamental é residual, pois o Censo Escolar de 2017 registrou 98,8% das matrículas presenciais na rede municipal de ensino, o que torna ainda mais relevante analisar a política educacional do governo local.

É fenômeno conhecido que nem toda a demanda potencial por EJA se manifesta ou se efetiva, seja porque faltem condições objetivas de frequência escolar (inexistência de oferta, inacessibilidade física ou econômica dos estabelecimentos escolares; incompatibilidade de horários entre trabalho, escola e tarefas familiares), seja porque faltem motivações (econômicas ou de outra ordem) para o retorno aos estudos, ou, ainda, porque a oferta escolar

⁴ As responsabilidades das esferas de governo na oferta do ensino obrigatório foram fixadas nos arts. 23, 24, 208 e 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no art. 4º da LDB. Embora o art. 238 da Constituição Estadual (São Paulo, 1989) enuncie o princípio da descentralização, os arts. 249 e 250 reconhecem ser dever do poder público prover o ensino fundamental e médio aos jovens e adultos. A Lei Orgânica do Município de São Paulo de 1990 (SÃO PAULO, [1990]) reitera sua responsabilidade quanto à provisão da EJA na etapa do ensino fundamental.

disponível não é adequada ou relevante face às necessidades de aprendizagem dos jovens, adultos e idosos. Entretanto, são raras as pesquisas sobre a pouca motivação para retomada de estudos na vida adulta, prevalecendo a abordagem econométrica que estima o decréscimo do custo-benefício do investimento individual em educação no curso do envelhecimento, devido à redução das perspectivas de permanência na atividade econômica (DI PIERRO, 2015, p. 336).

Os resultados relativos à educação da PNAD Contínua realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017 oferecem pistas para compreender as barreiras que se interpõem à frequência escolar da população jovem (IBGE, 2018). A pesquisa constatou que já não estudavam (seja no ensino básico, cursos vestibulares ou de qualificação profissional) 1,3 milhão dos adolescentes brasileiros de 15 a 17 anos (12,8% do total) que não haviam concluído a educação básica e 15,6 milhões de jovens de 18 a 24 anos (68,4% do total) que não haviam concluído estudos superiores. Questionadas sobre as razões de não frequentarem escolas, as pessoas de 15 a 29 anos que não tinham instrução ou não haviam concluído o ensino fundamental responderam que isso se devia à falta de interesse (33,6%), incompatibilidade com o trabalho (33,8%) ou com as responsabilidades pelos afazeres domésticos e/ou cuidado com crianças, idosos ou pessoas com deficiência (17,1%). Essas proporções modificavam-se bastante quando os dados eram desagregados por sexo, evidenciando que entre as pessoas do sexo masculino, as principais barreiras aos estudos era a incompatibilidade da frequência à escola com o trabalho (49,4%), o desinteresse (24,2%) e a falta de recursos para arcar com as despesas (9%), enquanto para as pessoas do sexo feminino a responsabilidade pelos afazeres domésticos e/ou cuidado com crianças, idosos ou pessoas com deficiência (24,2%) rivalizava com a incompatibilidade com o trabalho (28,9%) como motivo para a não frequência escolar, sendo menor a proporção das que declaravam não ter interesse (15,6%) ou não dispor de meios financeiros para arcar com os custos dos estudos (12%). Esses dados permitem reconhecer que a mobilização da demanda social é, simultaneamente, tarefa de múltiplas instâncias sociais na construção de uma cultura do direito à educação ao longo da vida e um dos desafios das políticas de EJA, que implica uma abordagem intersectorial e iniciativas em múltiplas direções, como a comunicação social, a geração de incentivos aos trabalhadores e empregadores e a ampliação e adequação da oferta.

CONFIGURAÇÃO DO ATENDIMENTO MUNICIPAL NA EJA

A municipalidade paulistana atua na EJA desde a década de 1970, quando os órgãos de assistência social mantiveram turmas de alfabetização subvencionadas pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e, a partir de 1985, pela Fundação Educar. Foi também nessa época que a SME criou classes noturnas de ensino supletivo de 1º grau nas escolas municipais. A maior parte das pesquisas sobre a EJA do município de São Paulo, contudo, refere-se ao período posterior a 1989, quando Paulo Freire foi secretário de educação da cidade e assentou as bases da política municipal das décadas seguintes (ABBONIZIO, 2007; CORTE; ROGGERO, 2016; FARIA, 2014; FUNARI, 2008; POSSANI, 2008, entre outros).

Em 2016, a rede municipal de São Paulo mantinha cinco formas de atendimento escolar para jovens e adultos, incluindo-se, aí, o Movimento de Alfabetização (Mova) – criado em 1989 e instituído em lei municipal em 2005 –, que recebe recursos do município para criar e manter turmas de alfabetização em espaços comunitários.

Existem também os Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos (Ciejas), que mantêm turmas de alfabetização e de ensino fundamental em um formato particular e em escolas específicas para o atendimento de jovens e adultos, diurno e noturno. Os cursos dos Ciejas são estruturados em quatro módulos (alfabetização, básica, complementar e final), com duração de 200 dias letivos cada, desenvolvidos em encontros diários de 2 horas e 15 minutos que correspondem a 3 horas-aula. Os estudos sobre os Ciejas avaliam positivamente essa forma de atendimento, por favorecer o trabalho coletivo e a formação docente, recriar os vínculos dos jovens, adultos e idosos com o conhecimento, propiciar o acolhimento de grupos vulneráveis (como adolescentes em conflito com a lei, pessoas com deficiência e transgênero) e exercitar a gestão democrática (DI PIERRO, 2017; FARIA, 2014; LUIZ, 2013; RUOTOLO; GINANONI, 2017; SINGER, 2008).

Outra forma de atendimento presente na cidade é a EJA Modular, oferecida no período noturno, sendo os conteúdos organizados em módulos de 50 dias letivos e atividades de enriquecimento curricular. Organiza-se nas mesmas quatro etapas dos Ciejas, sendo que os módulos desenvolvem-se também em encontros diários de 2 horas e 15 minutos, correspondentes a 3 horas-aula. A carga horária de mais 2 horas-aula diárias consiste em atividades de enriquecimento curricular de presença optativa (SÃO PAULO, 2016b, p. 25-26).

Há, ainda, o atendimento que se denomina EJA Regular, o qual concentra o maior número de matrículas e unidades de ensino, sendo oferecido nas escolas municipais de ensino fundamental (Emef's). Funciona no período noturno,

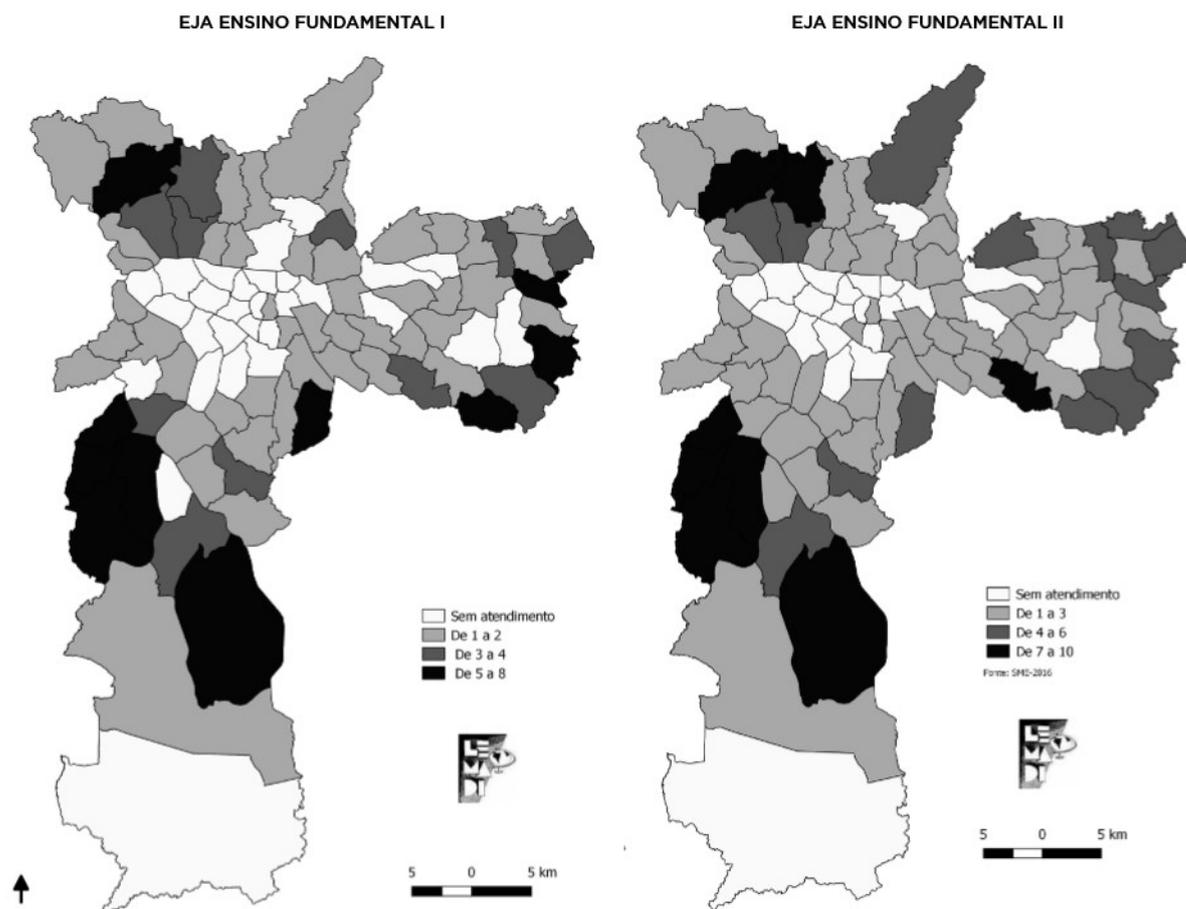
das 19 às 23 horas, organizado em quatro etapas (alfabetização, básica, complementar e final) de dois semestres e 200 dias letivos cada.

Existem, ademais, duas unidades do Centro Municipal de Capacitação e Treinamento (CMCT) localizadas em São Miguel Paulista, no extremo leste da cidade, no qual as pessoas jovens e adultas podem frequentar cursos profissionalizantes de curta duração nas áreas de panificação, confeitaria, elétrica residencial, mecânica de autos, corte e costura e auxiliar administrativo. Embora estejam vinculados administrativamente à gestão da EJA, os CMCTs não promovem a elevação da escolaridade, restringindo-se à qualificação profissional de nível básico.

Até 2017, existia, ainda, na cidade de São Paulo, o atendimento de pessoas de 18 a 29 anos com ensino fundamental incompleto por meio do Projovem Urbano, mediante convênio com o governo federal, que criou o programa com intuito de promover a reinserção de jovens na escola mediante cursos especificamente criados para esse grupo etário, com atenção também para a ação comunitária e o mundo do trabalho. O Projovem tinha material didático próprio, os estudantes recebiam bolsa para permanecer no curso e existiam salas de acolhimento para os jovens que não tinham como deixar os filhos em outro espaço enquanto estavam na escola.

Apesar da diversidade de formas de atendimento, havia um número restrito de estabelecimentos de ensino municipais em São Paulo dedicados à modalidade. Em 2016, existiam apenas 16 unidades do Cieja na cidade; somente 27% das Emef's ofereciam os anos iniciais da EJA (etapas 1 e 2) e 40% dos estabelecimentos mantinha oferta nos anos finais do ensino fundamental (etapas 3 e 4). A limitação do número de escolas que oferecem EJA cria dificuldade para que jovens e adultos trabalhadores e pais de família consigam se deslocar no espaço urbano entre o trabalho, a escola e a residência. Assim, se não há escola perto da casa ou do trabalho, o acesso fica limitado e dificulta-se a permanência, o que reduz as matrículas na modalidade.

FIGURA 1 - Escolas com atendimento nos ciclos inicial (etapas I e II) e final (etapas III e IV) do ensino fundamental de jovens e adultos, São Paulo/SP (2016)



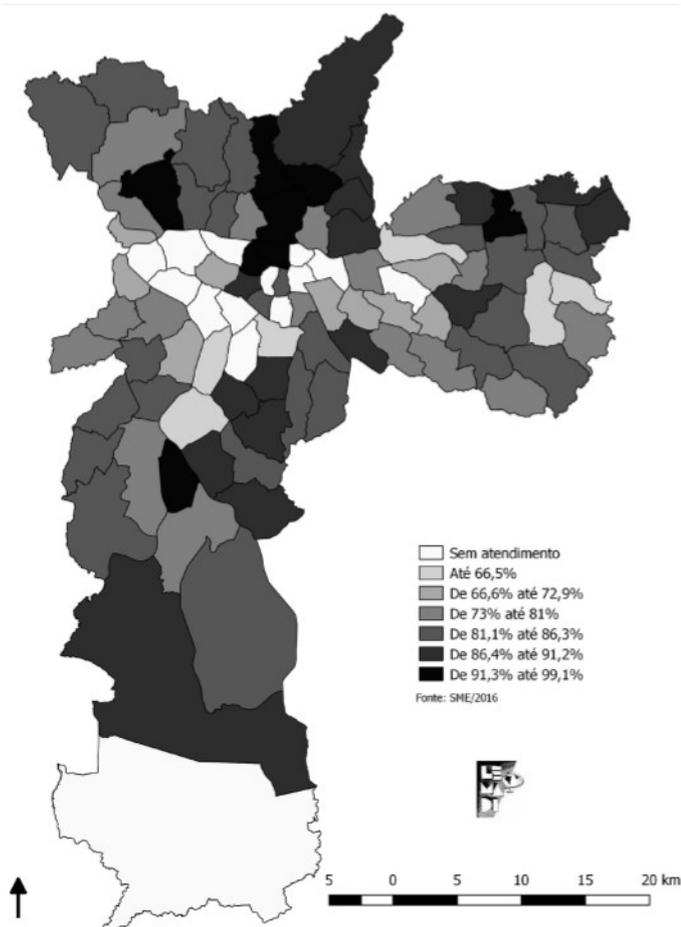
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

Além de não haver muitas escolas que ofertem a EJA na rede municipal de São Paulo, muitas não chegam a ter total ocupação das vagas. Ao analisarmos esse quesito a cada mês do ano, verificamos que havia ocupação média de 76,9% das vagas em 2014 e de 83,2% em 2016.

Isso pode ocorrer pela inadequação da oferta em termos de localização e disponibilidade de meios de transporte, pela desconformidade dos horários da escola em relação às disponibilidades de jovens e adultos para frequentá-la, por problemas de relevância da proposta curricular ou pedagógica ou, ainda, pela estratégia de gestão da demanda por parte da DRE e da própria escola. A partir de 2018, tornou-se norma constituir turmas apenas quando um número

elevado de candidatos se apresente para determinada etapa;⁵ quando isso não ocorre e não há oferta em unidades de ensino próximas e de fácil acesso, as pessoas ficam sem a vaga ou desistem do pleito.

FIGURA 2 - Ocupação das vagas de educação de jovens e adultos (EJA) por distrito, São Paulo/SP (2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

5 O art. 33 da Portaria 7.858 de 02/10/2017 (SÃO PAULO, 2017), que fixou normas para as matrículas na rede municipal de ensino paulistana em 2018, estabeleceu que "as turmas da EJA serão formadas conforme segue: I - Etapas de Alfabetização e Básica: 30 (trinta) educandos; II - Etapas Complementar e Final: 32 (trinta e dois) educandos. § único: Respeitada a capacidade física das salas, o número de educandos nas turmas da EJA poderá ser ampliado de acordo com as necessidades de atendimento à demanda de cada região".

Embora a rede municipal de ensino seja a principal provedora da EJA na etapa do ensino fundamental, as matrículas efetivadas atendem uma parcela pequena da demanda potencial. Para uma demanda estimada pelo Censo de 2010 em cerca de 2,9 milhões de jovens e adultos que não tinham instrução ou não tinham concluído o ensino fundamental, a cidade atendeu somente 140.455 jovens e adultos em suas várias formas de atendimento em 2014; em 2016, esse número se reduziu para 135.459 estudantes, representando um índice de cobertura de cerca de 4% da demanda potencial.

TABELA 1 – Matrículas na educação de jovens e adultos (EJA) no município de São Paulo/SP por tipo de atendimento no período de 2014 a 2016

TIPO DE OFERTA	2014		2015		2016	
EJA Regular	101.929	73%	98.691	70%	88.286	66%
EJA Modular	7.932	6%	8.620	6%	10.716	8%
Cieja	17.470	12%	18.282	13%	19.293	14%
Mova	13.124	9%	15.235	11%	15.658	12%
Total	140.455	100%	140.828	100%	135.459	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

Nota: Cieja: Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos; Mova: Movimento de Alfabetização.

Evidencia-se o predomínio do atendimento nos moldes da EJA Regular, ainda que exista um crescimento da participação do Mova, do Cieja e da EJA Modular no período de 2014 a 2016. Pode-se considerar que, embora a diversidade de atendimento amplie as chances de participação e favoreça a ampliação das matrículas, existe grande concentração em somente um tipo de atendimento: a EJA Regular, que mantém uma estrutura curricular menos flexível, o que dificulta a permanência de uma parcela significativa dos jovens e adultos.

Ainda no que se refere às matrículas, havia evidente concentração nas etapas finais (III e IV), com reduzida inscrição nas etapas iniciais (I e II). Na EJA Regular, em 2016, as matrículas nas etapas I e II representavam 16% do total e, nas etapas III e IV, 84%. O mesmo ocorria nos Ciejas, nos quais a matrícula nos módulos I e II representava 25% do total em 2016 e, nos módulos finais, 75%. Entretanto, verificamos que nos Ciejas inscrevem-se proporcionalmente mais alunos das etapas iniciais no que na EJA Regular.

Essa distribuição das matrículas não guarda proporcionalidade com configuração da demanda potencial (aferida segundo a escolaridade da popula-

ção). A procura de vagas na EJA é mais intensa por parte dos grupos juvenis que tiveram acesso à educação escolar na infância e adolescência, porém realizaram trajetórias escolares descontínuas, marcadas por reprovações, afastamentos e reingressos, resultando em elevada defasagem na relação idade-série ideal e abandono dos estudos em ano próximo à conclusão do ensino fundamental. Não é incomum, também, que matrículas na EJA resultem de transferência de adolescentes que excederam a idade de 14 anos sem terem concluído o ensino fundamental e que são encaminhados para a modalidade pelas próprias equipes gestoras das unidades de ensino, por autoridades do sistema socioeducativo ou pelos pais e responsáveis, com intuito de acelerar sua progressão escolar. Esse fenômeno, verificado em todo o país, é designado, nos círculos e na literatura especializados, como “juvenilização da EJA”, e suscita controvérsia a respeito da conveniência de mudança legislativa para elevação da idade mínima para cursar a modalidade.⁶

No caso da rede municipal paulistana, observou-se que 15% das matrículas realizadas nas etapas I e II referiam-se a pessoas na faixa etária de 15 a 29 anos e 85% eram de pessoas com 30 anos ou mais. Já nas etapas III e IV, a distribuição por grupos de idade inverte-se, sendo 65% das pessoas com idade na faixa de 15 a 29 anos e 35% de pessoas com 30 anos ou mais.

Diferenças de perfis etários eram observáveis também quando cotejados os tipos de atendimento, uma vez que, no Mova, 56% dos estudantes tinham 50 anos ou mais em 2016, o que só ocorria com 23% dos estudantes do Cieja e 10% dos estudantes da EJA Regular. A EJA Regular atendia principalmente os mais jovens, já que 61% pertenciam à faixa etária de 15 a 29 anos, o que ocorria para somente 40% dos estudantes do Cieja e 7% dos estudantes do Mova.

A presença mais numerosa de adultos e idosos nos programas de alfabetização e nas etapas iniciais da EJA é compreensível, pois são os grupos etários em que o analfabetismo e a baixa escolaridade são mais frequentes. Em contrapartida, a presença juvenil nas etapas finais da EJA de ensino fundamental decorre dos processos de exclusão do ensino regular anteriormente mencionados.

A discrepância entre os perfis de idade coloca em pauta tanto a questão curricular quanto a formação dos docentes, pois se constituem públicos muito diferentes nos ciclos inicial e final do ensino fundamental, o que implicaria na construção de propostas curriculares e abordagens pedagógicas particulares para cada uma das etapas, levando em conta os perfis dos estudantes.

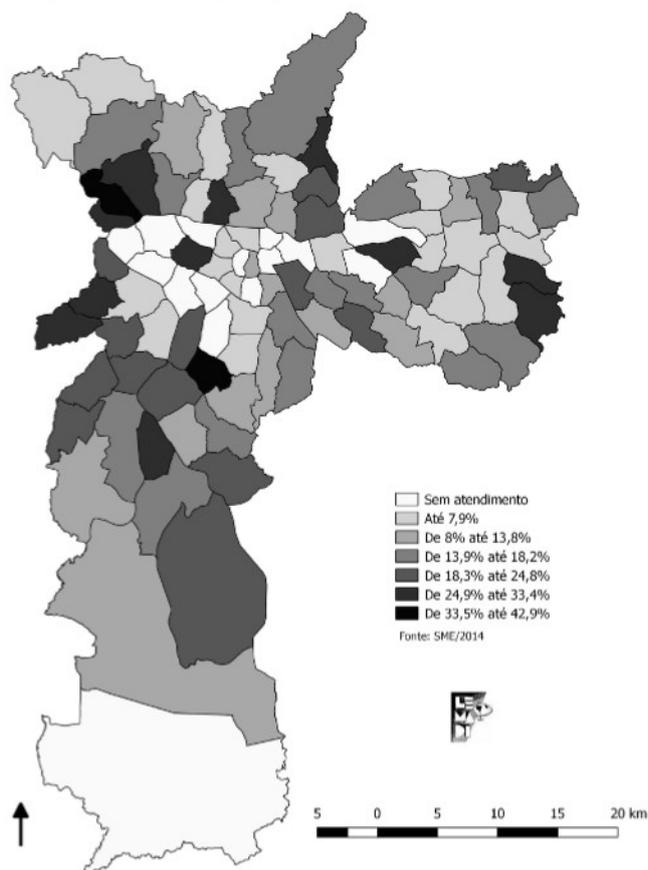
⁶ Sobre essa controvérsia, consultar Catelli Júnior, Gisi e Serrao (2013, p. 732-735).

Uma das decorrências dessa dinâmica diferencial da demanda que se manifesta e se efetiva em matrículas é que o índice de cobertura escolar é especialmente baixo nos anos iniciais do ensino fundamental, cuja população alvo é constituída por pessoas dos grupos de baixa renda com idade mais avançada que enfrentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

A Figura 3 evidencia o baixo atendimento em termos percentuais dos analfabetos por distritos da cidade. Apenas em dois distritos da região central da cidade, Cambuci e Bela Vista, havia cobertura superior a 24% em 2014, quando cotejadas as matrículas com o contingente de analfabetos registrados pelo Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). Em vários distritos da cidade não há atendimento e, na maior parte, a cobertura fica entre 4 e 11% da demanda potencial. Na DRE Capela do Socorro, onde 5,1% da população eram analfabetos, apenas 4,7% da demanda eram atendidas em 2014.

A alfabetização é realizada em grande medida pelas organizações sociais engajadas no Mova que, por estarem inseridas nas comunidades de baixa renda, recrutarem educadores comunitários e realizarem esforço contínuo de busca ativa, logram mobilizar uma população com idades mais avançadas que não se identifica com o modelo escolar de atendimento das Emef's e Ciejas.

FIGURA 3 - Atendimento em educação de jovens e adultos (EJA), por distrito, da população analfabeta, São Paulo/SP (2016)



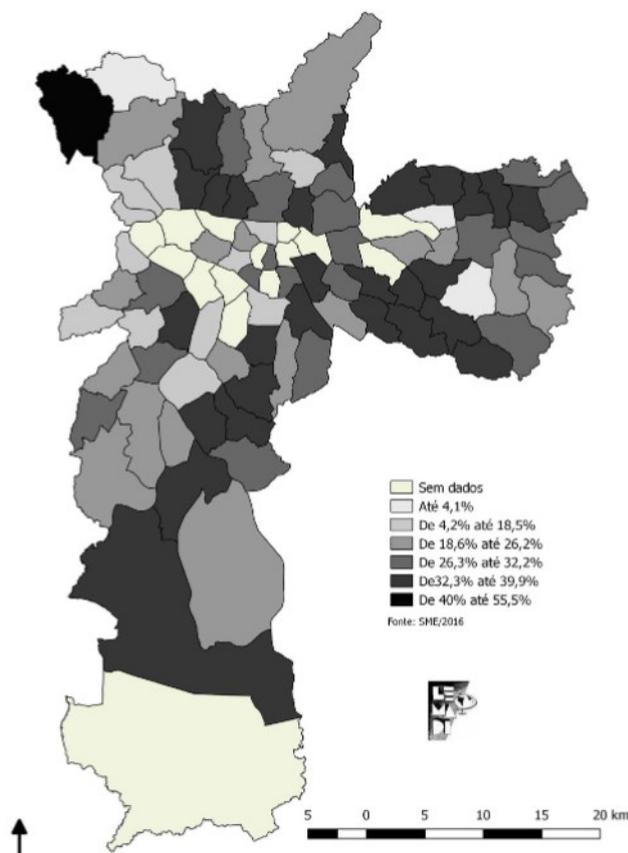
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) e do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

Ao analisar o fluxo nos cursos de EJA, observamos que apenas uma pequena proporção de estudantes consegue concluir a etapa em que estão inseridos. Em 2016, apenas 56,8% dos que iniciaram uma etapa conseguiram concluí-la, sendo que 28,7% dos estudantes evadiram, sendo considerados desistentes, e 17,9% foram reprovados. Consequentemente, os índices de certificação são pouco expressivos.

O problema da evasão na EJA precisa ser tratado em sua especificidade, uma vez que a grande maioria dos estudantes precisa trabalhar e cuidar de afazeres domésticos e compromissos familiares, não tendo sempre as condições objetivas para frequentar a escola, com a qual mantém uma relação intermitente: mudanças de emprego ou moradia, doenças na família ou questões de saúde pessoal, falta de vaga em creche, entre outros fatores, frequentemente determi-

nam o abandono da escola e a postergação do projeto de elevação da escolaridade. Incidem também nos altos índices de abandono, fatores mais subjetivos, pois os estudantes da EJA são pessoas cuja experiência educacional anterior, marcada por uma ou mais reprovações e interrupções, deixou marcas negativas. Assim, voltar à escola para retomar uma experiência traumática do passado, e nela persistir diante de adversidades, não é tarefa fácil, por vezes envolvendo constrangimentos e resistências. As equipes de gestão e o corpo docente precisam ser preparados para lidar com as problemáticas sociais e emocionais que acompanham jovens e adultos que voltam aos estudos, promovendo o devido acolhimento e adotando medidas de prevenção do abandono escolar.

FIGURA 4 – Evasão na educação de jovens e adultos (EJA), por distrito, São Paulo/SP (2016)

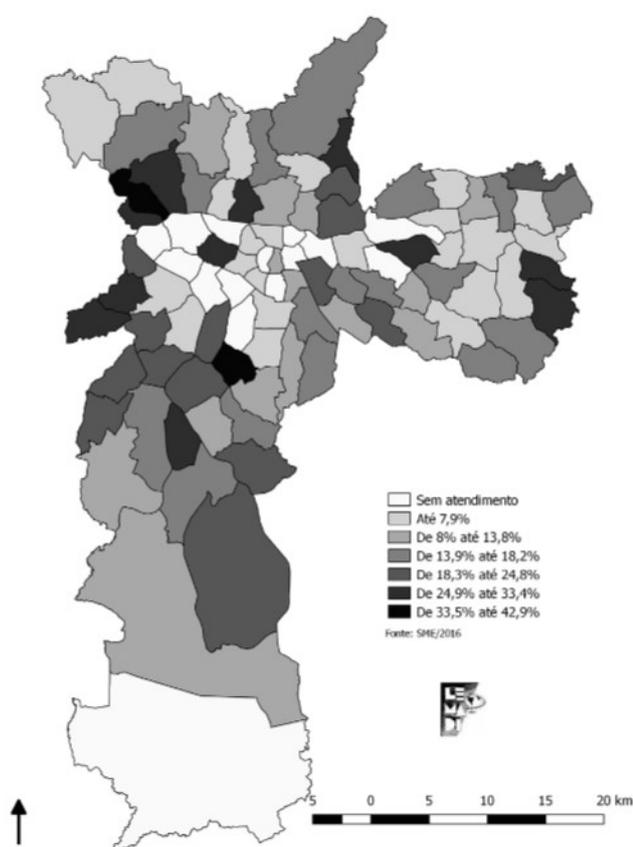


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

Observa-se, no mapa (Figura 4) que a incidência de índices mais elevados de evasão ocorre nas regiões mais pobres e distantes do centro, sendo provável que o fenômeno esteja associado às dificuldades enfrentadas por essas pessoas em seu cotidiano, seja em relação aos deslocamentos no espaço urbano, seja com respeito às condições de frequência à escola.

Observados os dados de 2016, a reprovação foi mais intensa na EJA Regular, em que 21% dos estudantes foram retidos, enquanto nos Ciejas esse índice foi de 16%. Já a evasão ocorre na mesma proporção no Cieja e na EJA Regular. Mesmo tendo uma jornada mais curta e maior flexibilidade de horários de aula, o Cieja apresentou 31% de evasão em 2016 diante de 30% da EJA Regular.

FIGURA 5 - Reprovação na educação de jovens e adultos (EJA), por distrito, São Paulo/SP (2016)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Centro de Informações Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP).

Quando se analisa a distribuição territorial da reprovação, repete-se o padrão observado quanto à evasão, sendo que as maiores taxas ocorrem nos distritos mais distantes do centro, nos quais as pessoas enfrentam mais dificuldades em relação ao transporte e têm piores condições de vida.

Merece atenção o perfil etário dos estudantes que evadem ou são reprovados na rede municipal. Entre os estudantes que evadem, 35% têm de 15 a 19 anos, percentual que se eleva a 60% quando considerada a faixa etária mais ampla de 15 a 29 anos. No que se refere aos estudantes reprovados, 40% são jovens de 15 a 19 anos e, se considerarmos a faixa de 15 a 29 anos, o percentual de reprovados eleva-se para 58%. São os jovens, portanto, que mais reprovam e evadem na EJA, sendo novamente excluídos do sistema escolar, o que recomenda a realização de estudos qualitativos específicos para compreender os motivos da elevada incidência de reprovação e evasão desse grupo etário.

A problemática da evasão é recorrente na literatura sobre a EJA, que reconhece a complexidade do fenômeno sobre o qual incidem fatores intraescolares (organização dos tempos e espaços de ensino-aprendizagem, especificidade do projeto pedagógico, formação docente, etc.) e extraescolares, de ordem socioeconômica, cultural e psicossocial, que incidem sobre as trajetórias escolares e variam de acordo com marcadores de classe, gênero, raça e geração, sendo afetados também por influências das esferas de socialização (família, trabalho, escola) nos projetos de escolarização dos indivíduos.

Quando as matrículas são discriminadas pelo sexo dos estudantes, constata-se a significativa presença feminina no Mova, com 69,2% do total de inscritos em 2016. Também nos Ciejas há predomínio feminino, com 57,9% de matriculadas. Já na EJA Regular, evidencia-se maior equilíbrio, com presença de 50,4% de mulheres em 2016.

A maior participação feminina é fenômeno observado em diversos programas de alfabetização de jovens e adultos, como o Brasil Alfabetizado (LÁZARO, 2010, p. 146), o que pode ser atribuído à configuração do analfabetismo, que nas faixas etárias com mais de 40 anos incide predominantemente sobre as mulheres. Os estudos sobre o tema destacam, de um lado, a interdição da frequência das mulheres à escola desde a infância, devido à assimetria nas relações sociais de gênero e sobrecarga de tarefas na esfera reprodutiva e, de outro, as motivações para o retorno aos estudos na vida adulta em busca de maior autonomia, redefinição da autoimagem e apoio à escolarização dos filhos (GALVÃO; DI PIERRO, 2007, p. 61-62; NARVAZ; SANT'ANNA; TESSELER, 2013; NOGUEIRA, 2002).

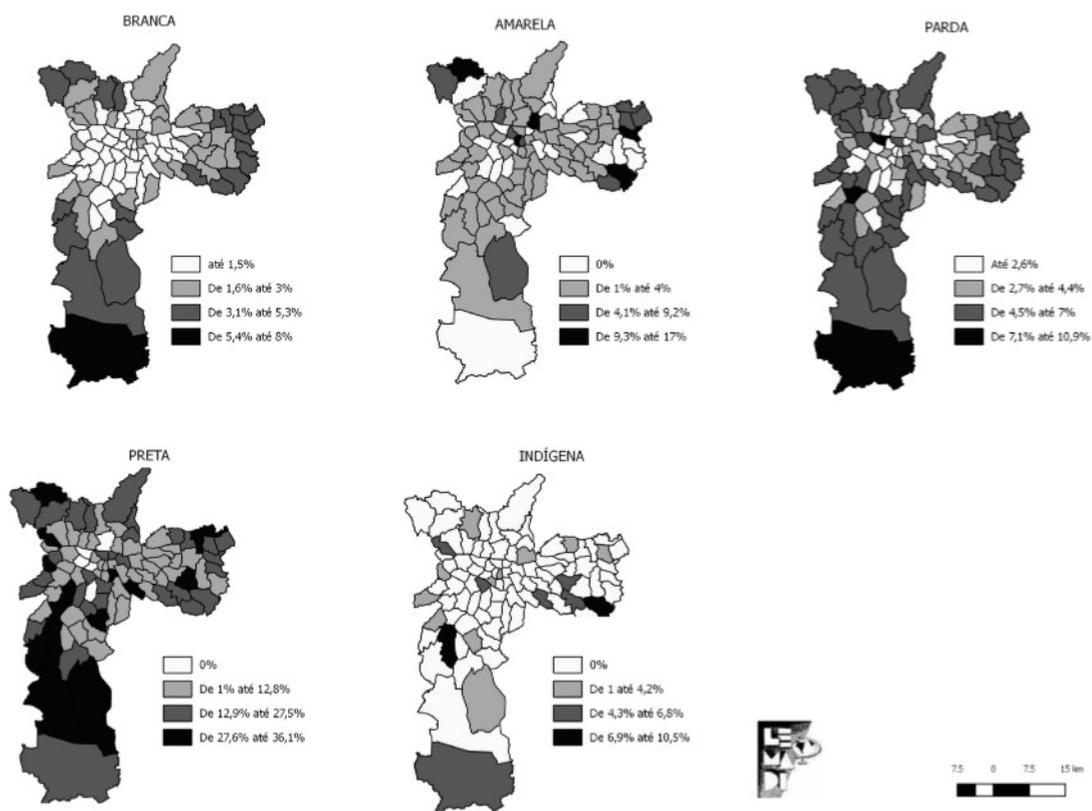
Quanto à presença de alunos com deficiência nas turmas de EJA, há evidente diferença entre os tipos de atendimento, pois enquanto 6% dos alunos dos

Ciejas têm algum tipo de deficiência, isso ocorre em apenas 0,7% das escolas da EJA Regular e Modular e com 1,5% dos matriculados no Mova. Conforme informações coletadas em entrevistas com representantes das DREs da municipalidade, o diferencial inicial dos Ciejas na inclusão das pessoas com deficiência é a oferta diurna e a jornada diária mais curta, consideradas pelas famílias e pelos próprios educandos mais compatíveis com as limitações de autonomia e disponibilidade de meios de transporte adaptados para os deslocamentos no espaço urbano.

No recorte racial, as diferenças não são tão significativas, comparando os diferentes tipos de atendimento, prevalecendo a presença de afrodescendentes (pretos e pardos) em todos os formatos de atendimento. Em 2016, 52,2% da população atendida era negra e 46,9% era branca. A participação da população negra amplia-se ligeiramente no Cieja, com 55,1% dos atendidos, e no Mova, com 55,8%. Deve-se considerar, entretanto, que existe elevado percentual de pessoas que não declararam pertença étnico-racial ao realizar a matrícula, o que torna impreciso o perfil traçado. No Cieja e no Mova, 82 e 78%, respectivamente, fizeram a declaração de raça, enquanto na EJA Regular, apenas 48% forneceram essa informação. De todo modo, fica evidente que há sobrerrepresentação da população negra na EJA, pois no Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) os pretos e os pardos somavam 37% da população paulistana e, quando considerada aquela com ensino fundamental incompleto, essa proporção era de 42% (SILVA JR., 2016, p. 7-8).

É necessário destacar também que, ao analisarmos o perfil da população analfabeta conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010) na cidade de São Paulo, observamos que os índices mais elevados eram encontrados nos distritos mais distantes do centro e entre a população negra. Em São Domingos, por exemplo, na DRE Pirituba/Jaraguá, enquanto 1,8% dos brancos eram analfabetos, o mesmo ocorre com 8% do grupo de pretos e 5,7% dos pardos. Em São Rafael, na DRE São Mateus, eram analfabetos 3,3% dos brancos, 6,8% dos pretos e 5,8% dos pardos.

FIGURA 6 - Analfabetismo no município de São Paulo/SP, por raça e distrito (2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010).

Chama ainda atenção a crescente presença de migrantes estrangeiros na rede municipal de ensino. No período de 2014 a 2016, observa-se a chegada cada vez maior de pessoas de diversos países, como haitianos, angolanos, bolivianos e colombianos. Em 2016, ingressaram 170 haitianos na EJA, além de 132 bolivianos e 46 angolanos. Ocorre que não há na rede suficiente orientação e preparo para atender esse grupo que chega ao país, em geral sem conhecer a língua portuguesa e a cultura local. Em 2018, a parceria das secretarias de Direitos Humanos e Educação passou a organizar algumas ações com foco nessa população: 13 escolas da rede municipal, incluindo o Cieja Paulo Vanzolini (antigo Cieja Cambuci), passaram a ofertar aulas de português para estrangeiros como parte do Programa Portas Abertas.

Grande parte dos estudantes da EJA em São Paulo é migrante rural-urbano e inter-regional, particularmente nos grupos de idade mais avançada e no ciclo inicial de alfabetização, enquanto nos grupos juvenis e que estão concluindo o ensino fundamental predominam aqueles que já nasceram na capital ou na região metropolitana.⁷ Quanto à região em que os estudantes da EJA na rede municipal de ensino nasceram, evidencia-se maior presença de migrantes nordestinos no Cieja e no Mova. No Mova, 48,1% de estudantes inscritos em 2016 eram oriundos do Nordeste; nos Ciejas, essa proporção era de 37,7%; essa proporção caía para 27,9% dos matriculados na EJA Regular. No Mova havia menos estudantes oriundos do Sudeste do que do Nordeste.

Deve-se considerar que o grande peso da presença nordestina, especialmente no Mova e no Cieja, requer especial configuração curricular, levando em conta a particularidade cultural dessa região na própria construção das propostas didáticas.

Por fim, levando em conta os diferentes tipos de atendimento, pode-se concluir que existe uma complementaridade entre os perfis de pessoas atendidas por cada um deles. Há uma diversidade que permite que diferentes públicos sejam atendidos conforme suas preferências, possibilidades e necessidades. Entretanto, essa pluralidade de modelos não consegue impactar a acessibilidade da rede em seu conjunto, uma vez que a EJA Regular é a forma predominante, sendo o Mova e o Cieja formas de atendimento bastante minoritárias.

Vale mencionar, ainda, que no Cieja e no Mova concentram-se maiores contingentes de população negra, migrante e com deficiência, estando os mais idosos fortemente presentes no Mova. A expansão do atendimento do Mova e dos Ciejas pode significar maior possibilidade de inclusão desses grupos de jovens e adultos no atendimento educacional.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Embora apresente taxas de analfabetismo inferiores às médias nacional e estadual, São Paulo é o município brasileiro que congrega o maior contingente de jovens e adultos analfabetos ou com baixa escolaridade, o que confere relevância às políticas governamentais de alfabetização e educação de pessoas jovens

⁷ A presença de migrantes, especialmente nordestinos, já foi mais acentuada na EJA do que nos dias atuais. Em levantamento realizado em 2004 com educandos com mais de 25 anos, 55% haviam nascido no Nordeste, enquanto os jovens com até 17 anos, 57% haviam nascido na região metropolitana da Grande São Paulo (POSSANI; SILVA, 2004, p. 7).

e adultas. O tema deveria ocupar posição prioritária na agenda de pública, não apenas porque há metas de planos a cumprir, mas sobretudo porque há evidências consistentes de que tais políticas resultam em benefícios à saúde e ao bem-estar, ao trabalho e ao emprego, bem como à vida comunitária, na medida em que contribuem para o convívio na diversidade, a coesão social e a cidadania ativa, tendo repercussões positivas também na educação das novas gerações (UNESCO INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING, 2016).

A distribuição da população analfabeta e com baixa escolaridade no território urbano acompanha os padrões de segregação socioespacial na cidade, com maior concentração nos distritos periféricos dos extremos sul (Campo Limpo e Capela do Socorro), leste (Guaianazes, São Mateus e São Miguel Paulista) e norte (Freguesia/Brasilândia e Pirituba/Jaraguá), bairros no extremo oeste (Raposo Tavares), bem como em alguns enclaves de habitações subnormais (Paraisópolis, por exemplo). Por esse motivo, é recomendável que os esforços em prol da mobilização da demanda e o planejamento da oferta priorizem essas regiões e localidades, onde a melhoria dos serviços educativos pode contribuir para mitigar a separação social e racial.

Quando considerada a variável sexo, constata-se que o analfabetismo entre os paulistanos acompanha o padrão das regiões Sul e Sudeste do país, em que as taxas do subgrupo feminino são superiores às do masculino, provavelmente devido à maior longevidade das mulheres em um contexto em que o analfabetismo é mais frequente entre as pessoas com idade mais elevada, que não foram beneficiadas com a expansão do sistema educativo das últimas décadas. Em contrapartida, os índices de escolaridade são desfavoráveis ao grupo masculino juvenil, de vez que a reprovação e o abandono escolar incidem sobretudo sobre os meninos e adolescentes do sexo masculino, principalmente os afrodescendentes (CARVALHO, 2004). Assim, convém que a organização dos programas de alfabetização e educação de pessoas jovens, adultas e idosas seja sensível às questões de gênero singulares a cada um dos momentos do ciclo de vida, em sua intersecção com a variável étnico racial. A maior frequência de pessoas do sexo feminino às turmas do Mova e do Cieja, por exemplo, indica que a proximidade da residência, a oferta em período diurno e as jornadas escolares mais curtas são características que favorecem a frequência das mulheres (e também de pessoas com deficiência) aos cursos para jovens e adultos; as salas de acolhimento criadas para os filhos das estudantes do Projovem, por sua vez, favorecem o retorno das jovens mães aos estudos.

Há que considerar, ainda, a variável étnico-racial, de vez que o analfabetismo e a baixa escolaridade são mais frequentes na população negra, sugerindo

que as políticas intersetoriais de redistribuição devam ser combinadas a políticas de reconhecimento que tornem a escolarização atrativa para a população afrodescendente. Nesse particular, convém capacitar os agentes das secretarias das unidades de ensino responsáveis pela coleta dos dados, de modo a reduzir os índices de subdeclaração do quesito raça/cor no Censo Escolar.

Como visto ao longo deste artigo, a oferta municipal é não só insuficiente ante a demanda potencial, como vem se contraindo ao longo da última década, o que evidencia certa ineficácia das estratégias de mobilização e de atendimento, bem como algum grau de inadequação de suas formas de organização e propostas pedagógicas às necessidades de aprendizagem e às condições de estudo da população à qual se destina. Como o trabalho, as responsabilidades familiares e os deslocamentos no meio urbano são os fatores extraeducacionais que com mais frequência inibem a demanda e dificultam a permanência e progressão dos jovens e adultos nos estudos, é imperioso ampliar o número de unidades de ensino que ofertam a EJA em diferentes formas de atendimento e horários, para torná-la disponível e mais acessível.

Convém que essa ampliação atente à distribuição territorial da população demandante, priorizando as localidades com maiores índices e contingentes de pessoas analfabetas ou com baixa escolaridade, mas considerando também a mobilidade pendular diária dos trabalhadores entre a periferia e o centro e a função estratégica exercida pelas chamadas “escolas de passagem”, em vias de intensa circulação ou próximas a terminais de transportes públicos. A possibilidade de o candidato à vaga indicar a unidade escolar de sua preferência⁸ favorece a mobilização da demanda e deve ser mantida. Também convém incentivar a matrícula a qualquer tempo, estendendo a toda a rede municipal a flexibilidade para acolher os jovens, adultos e idosos inscritos ao longo do ano letivo, como fazem parte das DREs e escolas.

Os dados indicam que, apesar da existência de distintos programas municipais, a oferta é pouco diversificada, pois predomina (com 66% das matrículas em 2016) a provisão naquela modalidade menos flexível – a EJA Regular, oferecida exclusivamente em horário noturno nas Emef’s e Centros Educacionais Unificados (CEUs). Convergindo para as evidências colhidas nesse diagnóstico, estudo recente indica que unidades escolares voltadas exclusivamente à EJA, que atendem nos períodos diurno e noturno em jornadas escolares menos in-

⁸ A sistemática de matrícula adotada a partir de 2016, que permite ao aluno da EJA indicar a unidade de ensino de sua preferência (próxima ao trabalho, à residência ou “de passagem”, no caminho entre ambos), favorece a expressão da demanda pela modalidade.

tensivas e que adotam organização do ensino mais flexível, têm mais chances de acolher a diversidade de condições de estudo dos jovens e adultos com baixa escolaridade que as escolas regulares que atendem jovens e adultos apenas em período noturno (DI PIERRO *et al.*, 2017). A diversificação da oferta da EJA deveria, assim, ser uma diretriz perseguida por todas as esferas da administração educacional municipal, de modo que todos os distritos contem com um número significativo de unidades de ensino que ofertem a EJA nos períodos diurno e noturno, em uma gama variada de formas de atendimento.

Quando se analisa a distribuição da oferta pelos segmentos do ensino fundamental, constata-se que predomina a oferta dos módulos finais, indicando que a EJA municipal está cumprindo sobretudo a função de aceleração de estudos e certificação de pessoas que abandonaram o ensino fundamental em um momento próximo de sua conclusão, especialmente adolescentes e jovens recém-egressos do ensino regular, o que justifica a percepção dos docentes de que estaria em curso uma “juvenilização” da EJA. Os dados já indicados sugerem tanto intervenções junto à rede de ensino regular, para garantir a aprendizagem e a progressão dos adolescentes até a conclusão do ensino fundamental, como a revisão dos currículos e a formação dos educadores que atuam na EJA para adequada intervenção pedagógica junto ao público juvenil, seja em abordagens específicas (como é o caso do Projovem), seja em grupos heterogêneos quanto ao aspecto geracional.

Apenas 15% das matrículas nas Emefs e 25% daquelas dos Ciejas correspondem aos módulos iniciais do ensino fundamental, o que significa que o atendimento direto da rede municipal não está orientado à alfabetização. Em contrapartida, o Mova, que atua no interior das comunidades de baixa renda, tornou-se estratégico à política municipal de alfabetização de adultos e idosos, respondendo, em 2016, por 67% do atendimento ao público dessa etapa de ensino. Diante disso, convém que a municipalidade amplie as medidas que visam à melhoria da qualidade da alfabetização (como a titulação e a formação continuada dos educadores e o enriquecimento dos ambientes de aprendizagem), zelando pela transição dos egressos do Mova para as demais formas de atendimento, questão que até o presente momento permanece insatisfatoriamente equacionada.

Assim, a política de ampliação de oportunidades de estudos aos jovens, adultos e idosos do município deve considerar não apenas a variável territorial, mas também os diferentes ciclos de ensino, com especial atenção às pessoas com menor escolaridade e aos egressos da alfabetização, garantindo-lhes a continuidade de estudos em unidades de ensino próximas à residência

ou ao trabalho, com jornadas e horários apropriados, currículos pertinentes e organização escolar flexível que lhes permita conciliar estudos, trabalho e responsabilidades familiares.

A justificativa mais frequente dos gestores para nuclear o atendimento em poucas unidades de ensino é a reduzida demanda por vagas, cuja administração é agravada pelas elevadas taxas de abandono escolar ao longo do ano letivo e pelos altos índices de reprovação ao seu término. Os depoimentos colhidos junto aos técnicos nas DREs, porém, oferecem indícios de que as equipes gestoras não recebem incentivos para manter ou ampliar o atendimento (pois não têm garantia de ampliação do módulo de pessoal) e que não há supervisão externa suficiente sobre as estratégias de mobilização da demanda ou sobre o cadastro das pessoas interessadas na EJA. O monitoramento das DREs é mais eficiente na obediência à norma que fixa o número mínimo de inscritos para a criação de turmas do que na indução ao atendimento à demanda potencial. As entrevistas realizadas na fase qualitativa do estudo demonstraram que os supervisores e diretores são figuras decisivas para a ampliação da oferta escolar, sendo recomendável sensibilizá-los, para a busca ativa dos educandos e o acolhimento da demanda, e apoiá-los com incentivos objetivos (por exemplo, a garantia de módulo mínimo de pessoal), ao mesmo tempo que instituir sistemas de controle externo que garantam a publicidade das decisões tomadas. Uma medida simples e conveniente é condicionar o fechamento de turmas e/ou ou turnos, ou, ainda, a nucleação de turmas de EJA à deliberação dos conselhos escolares, assegurando-se prévia informação às comunidades interessadas e justificativa formal à(s) DRE(s).

Como os dados de escolaridade da população paulistana não justificam a baixa procura, há que se ponderar não só a adequação dos modelos de atendimento às necessidades de aprendizagem e possibilidades de frequência escolar dos potenciais estudantes, mas também a percepção da população adulta com respeito aos seus direitos educativos e aos benefícios da elevação de escolaridade, de modo a estimular seu retorno aos estudos e a persistência até sua conclusão.

Diversas pesquisas indicam que os adultos das camadas populares não percebem o analfabetismo ou a baixa escolaridade como fenômeno social mais amplo, assimilando a violação de seus direitos educativos na infância e adolescência como insucesso individual (GALVÃO; DI PIERRO, 2007). Esse grupo tende a delegar às gerações futuras as expectativas educacionais não realizadas, o que explicaria, em parte, a reduzida demanda explícita por oportunidades educativas na vida adulta. Assim, torna-se necessário agir para a

construção da cultura do direito à educação ao longo da vida, bem como levar à prática as determinações legais de realizar a chamada pública e a busca ativa dos jovens e adultos para a frequência escolar,⁹ utilizando tanto as redes sociais dos territórios quanto os meios de comunicação. Simultaneamente, convém agir junto aos empregadores para favorecer a conciliação das jornadas de trabalho e estudo, o que pode ser incentivado mediante conscientização desses agentes, mas também com legislação que institua benefícios econômicos e/ou fiscais àqueles que colaborem nesse sentido.

Dentre os resultados do estudo que demandam atenção dos agentes educacionais, sobressaem os elevados índices de evasão e repetência observados em todas as modalidades de oferta da EJA na rede municipal, implicando perdas que em 2016 somaram 46% nos Ciejas, 51% na EJA Regular e 60% na EJA Modular, além da evasão superior a 19% no Mova (para o qual não há estatística de reprovação). Seria recomendável empreender pesquisa específica com egressos sobre os fatores de abandono escolar, de modo a apreciar o peso relativo dos fatores extra e intraescolares e estabelecer metas de redução desses índices a serem perseguidos pelas escolas.

A relação intermitente que os jovens e adultos mantêm com a escola é influenciada também por fatores psicossociais, sobretudo as experiências prévias negativas de fracasso e discriminação que marcam a trajetória acidentada que a maioria percorreu antes de abandonar os estudos. O restabelecimento dos vínculos com a aprendizagem depende de um ambiente escolar acolhedor e de professores bem preparados para motivar a participação, estimular a autonomia e autoconfiança dos estudantes, sobretudo os jovens, que constituem a maioria dentre os que se evadem, são reprovados ou desistem da matrícula sem sequer comparecer à unidade escolar. Contudo, a evasão e a reprovação na EJA devem ser também analisadas, tendo em vista a inadequação da organização da oferta, dos currículos e métodos, a insuficiente formação dos educadores e as condições precárias de ensino e aprendizagem.

Os depoimentos colhidos indicam que a jornada escolar predominante, da EJA Regular, com 4 horas-aula diárias ao longo de cinco dias da semana é excessiva para as pessoas jovens, adultas ou idosas que trabalham e/ou têm responsabilidades familiares, o que enseja maior difusão dos modelos alternativos, além de buscar novos modos de organização do ensino para jovens e adultos nas Emefs e CEUs. As entrevistas proporcionam, também, evidên-

⁹ Os incisos V e VI do art. 5º da LDB determinam ao poder público recensear anualmente os jovens e adultos que não concluíram a educação básica, fazendo-lhes a chamada pública.

cias de resistências ao acolhimento de alguns subgrupos específicos, especialmente os adolescentes multirrepetentes recém-egressos do ensino regular e aqueles que, tendo cometido atos infracionais, encontram-se em regime de liberdade assistida.

Dentre as características que merecem especial atenção, além da distribuição da matrícula por gênero e grupos de idade, sobressaem a elevada incidência de afrodescendentes e de migrantes inter-regionais provenientes da região Nordeste (especialmente no ciclo inicial de escolarização), o crescente número de pessoas com deficiência e a presença de imigrantes latino-americanos, asiáticos e africanos em algumas localidades. Torna-se necessário acolher todos esses subgrupos, bem como investir na capacitação dos docentes e das equipes pedagógicas em temáticas de direitos humanos, interculturalidade, relações raciais e de gênero, migrações, inclusão de pessoas com deficiência, envelhecimento e culturas juvenis, fomentando o desenvolvimento de projetos culturais, esportivos de inclusão digital, formação profissional e cidadania que cativem a participação desses subgrupos sociais e geracionais, motivando-os a concluir os estudos.

A permanência estudantil deve ser incentivada também por programas de gratuidade ativa que, além da garantia de passe livre, material didático, merenda de qualidade e programa de saúde ocular, ampliem a oferta de salas de acolhimento para os filhos pequenos de estudantes, uma vez grande parte dos educandos jovens e adultos são pessoas que têm diversas necessidades que vão além da educação em sentido estrito. Sem o desenvolvimento de políticas intersetoriais que garantam melhores condições de permanência desses estudantes, a evasão e a descontinuidade ocorrem com grande frequência.

REFERÊNCIAS

ABBONIZIO, A. C. de O. *Orientações da parceria entre poder público e organizações sociais no MOVA-SP*. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Ministério da Educação, 1996.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, n. 120-A, 26 de junho de 2014, Seção 1, p. 1-7. Edição extra.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

CARVALHO, M. P. de. O fracasso escolar de meninos e meninas: articulações entre gênero e cor/raça. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 22, p. 247-290, jan./jun. 2004.

CARVALHO, M. P. *A educação de jovens e adultos nas gestões Covas – Alckmin (1995-2005): o que virá depois?* São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2006.

CATELLI JR., R.; GISI, B.; SERRAO, L. F. S. Enceja: cenário de disputas na EJA. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013.

CORTE, L. C.; ROGGERO, R. Um recorte histórico das políticas de educação de jovens e adultos no município de São Paulo: para pensar os desafios contemporâneos dessa modalidade de ensino. *Plurais*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 24-44, abr./ago. 2016.

DI PIERRO, M. C. Evolução do alfabetismo e políticas públicas de educação de jovens e adultos. In: RIBEIRO, V. M.; LIMA, A. L.; GOMES, A. A. B. (org.). *Alfabetismo e letramento no Brasil: dez anos do INAF*. Belo Horizonte: Autêntica, 2015. p. 327-346.

DI PIERRO, M. C. (coord.) *Um estudo sobre centros públicos de educação de jovens adultos no estado de São Paulo*. São Paulo: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 2017.

ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.

FARIA, V. E. P. de. *A trajetória do Projeto Cieja entre as políticas públicas de educação de jovens e adultos na cidade de São Paulo*. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FERRARO, A. R. *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009. (Biblioteca Básica da História da Educação Brasileira).

FUNARI, S. *Caminhos da educação de jovens e adultos no município de São Paulo: o livro didático e a abordagem do texto literário*. 2008. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FURLAN, R. M. C. *Políticas públicas de educação de jovens e adultos nas escolas estaduais de São Paulo: avanços e desafios à sua consolidação*. 2007. 158 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GALVÃO, A. M.; DI PIERRO, M. C. *Preconceito contra o analfabeto*. São Paulo: Cortez, 2007.

INFANTE, I.; LETELIER, M. E. Alfabetismo funcional. In: VALDÉS, R. et al. (coord.). *Contribuições conceituais da educação de pessoas jovens e adultas: rumo à construção de sentidos comuns na diversidade*. Goiânia: OEI/UNESCO/UFG, 2014. p. 109-111.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 29 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *PNAD contínua: Educação 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

LÁZARO, A. Programa Brasil Alfabetizado. In: COSTA, R. P.; CALHÁU, S. (org.). “... e uma educação pro povo, tem?” Rio de Janeiro: Caetés, 2010. p. 135-148.

LUIZ, E. Aprender a sonhar no Cieja Campo Limpo. In: FUNDAÇÃO TELEFÔNICA. *Volta ao mundo em 13 escolas: sinais do futuro no presente*. São Paulo: Fundação Telefônica, 2013. p. 28-43.

MARQUES, E. (ed.). A metrópole de São Paulo no século XXI. *Revista da USP*, São Paulo, n. 102, p. 23-32, jun./ago. 2014.

NARVAZ, M. G.; SANT’ANNA, S. M. L.; TESSELER, F. A. Gênero e educação de jovens e adultos: a histórica exclusão das mulheres dos espaços de saber-poder. *Diálogo*, Canoas, n. 23, p. 93-104, ago. 2013.

NOGUEIRA, V. L. *Mulheres adultas das camadas populares: a especificidade da condição feminina na busca por escolarização*. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

POSSANI, L. P. *Currículos emancipatórios para a educação de jovens e adultos na perspectiva de política públicas: resistências e esperanças*. 2008. 207 f. Tese (Doutorado em Educação-Currículo) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

POSSANI, L. P.; SILVA, J. A. (coord.). *Traçando o perfil de alunos e professores da EJA*. São Paulo: SME/DOT/EJA, 2004. (Coleção Uma nova EJA para São Paulo, 3).

RIBEIRO, V. M. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 60, p. 144-158, dez. 1997.

RIBEIRO, V. M.; FONSECA, M. C. R. Matriz de referência para medição do alfabetismo nos domínios do letramento e do numeramento. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 147-186, jan./abr. 2010.

RIBEIRO, V. M.; VÓVIO, C. L. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 33, n. especial 2, p. 71-87, set. 2017.

RUOTOLO, M. A. G.; GINANNONI, R. M. Cieja Cambuci: uma escola de portas abertas. In: CATELLI JR., R. (org.). *Formação e práticas na educação de jovens e adultos*. São Paulo: Ação Educativa, 2017. p. 201-207.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. Rio de Janeiro: Nobel, 1987.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição Estadual*. São Paulo: Assembleia Legislativa, 1989.

SÃO PAULO (Cidade). *Lei Orgânica do Município de São Paulo (com suas alterações), de 4 de abril de 1990*. São Paulo: Câmara Municipal, [1990]. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. Lei n. 16.271, de 18 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 18 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Lei n. 16.279, de 8 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 08 jul. 2016a.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Educação. Direção de Orientação Técnica. Educação de Jovens e Adultos. *Educação de Jovens e Adultos: princípios e práticas*. São Paulo: SME/DOT, 2016b.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Estadual de Educação. Portaria n. 7.858, de 3 de outubro de 2017. Dispõe sobre diretrizes, normas e períodos para a realização de matrículas - 2018 na educação infantil, no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos - EJA, da rede municipal de ensino e nas instituições privadas de educação infantil da rede indireta e conveniada/parceira e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 2017.

SILVA JR., H. *Diversidade étnico-racial e pluralismo religioso na cidade de São Paulo*. São Paulo: PMS/SMPIR, 2016.

SINGER, H. *A gestão democrática do conhecimento: sobre propostas transformadoras da estrutura curricular e suas implicações nas trajetórias dos estudantes*. Campinas: Unicamp, 2008.

TORRES, H. da G.; MARQUES, E.; FERREIRA, M. P.; BITAR, S. Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, 2003.

TORRES, H. G.; BICHIR, R. M.; GOMES, S.; CARPIN, T. R. P. A educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L.; KAZTMAN, R. *A cidade contra a escola? Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; GOMES, S. Educação e segregação residencial: explorando o efeito das relações de vizinhança. In: MARQUES, E.; TORRES, H. G. (org.). *São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social*. São Paulo: Editora Senac, 2005.

UNESCO INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING. *Terceiro relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO, 2016.

VIEIRA, R. S. *As relações federativas e as políticas de EJA no estado de São Paulo no período de 2003-2009*. 2011. 245 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

Recebido em: 29 JUNHO 2018

Aprovado para publicação em: 3 DEZEMBRO 2018



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da licença Creative Commons do tipo BY-NC.

