

JUVENTUDE, ESCOLARIZAÇÃO E PODER LOCAL

RELATÓRIO DA 1ª FASE DA PESQUISA
Políticas públicas de juventude e de educação de jovens adultos na
Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Paulo Carrano

Osmar Fávero

Universidade Federal Fluminense

Niterói, abril 2005

JUVENTUDE, ESCOLARIZAÇÃO E PODER LOCAL

RELATÓRIO DA 1ª FASE DA PESQUISA

Paulo Carrano
Osmar Fávero

Universidade Federal Fluminense
Niterói, abril 2005

Sumário

0. Introdução	03
1. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ)	04
1.1 Antecedentes	04
1.2. Dinâmica político-partidária da RMRJ	05
1.3 Aspectos demográficos e territoriais	07
1.3.1 Pessoas de 15 a 24 anos de idade residentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2003: algumas características	08
2. Apresentação e análise dos dados da pesquisa sobre políticas de Juventude.....	15
2.1. Localização das ações nas secretarias municipais	16
2.2. Data de concepção e início dos Programas/Projetos	17
2.3. Da realização de parcerias	17
2.4. Objetivos dos Programas	17
2.5. As principais atividades	18
2.6. Perfil dos coordenadores	19
2.7. A presença de estagiários/monitores/agentes	20
3.8. Assessoria/Consultoria aos programas/projetos	20
2.9. Atores/instituições da sociedade civil que participaram da concepção e implementação	21
2.10. Faixa etária do público destinatário	21
2.11. Recursos didáticos disponíveis	22
2.12. Equipamentos públicos disponíveis	22
2.13. Espaços ocupados	22
2.14. Origem dos recursos	23
2.15. Participação dos usuários na elaboração das ações	23
2.16. Mecanismos de avaliação	24
2.17. Duração total das ações	24
2.18. Periodicidade do programa	24
2.19. Articulação do Projeto/Programa/Evento com outra secretaria	25
2.20. Formas de registro e sistematização	25
2.21. Conclusão	26
2.22 Bibliografia	27
3. Novos Desenhos da Educação de Jovens e Adultos	28
3.1. Políticas Nacionais de EJA: Questões atuais	28
3.2. Contexto dos projetos de EJA: apresentação dos resultados	29
3.3. Origem da ação e dos materiais didáticos	37
3.4. Formação continuada de professores	38
3.5. Apoio aos estudantes, questões metodológicas, acompanhamento pedagógico e certificação	39
3.6. Fundamentos das políticas públicas	41
3.7. Considerações Finais	42
3.8. Referências Bibliográficas	43
ANEXO.....	44

0. INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta os resultados da 1ª etapa da pesquisa *Juventude, escolarização e poder local*, desenvolvida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), referentes aos eixos investigativos *Juventude e poder local* e *Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local*. Essa pesquisa vem sendo realizada em nível plurinstitucional em nove regiões metropolitanas. Nacionalmente a pesquisa é coordenada pela Ação Educativa, tendo apoio do CNPq e da FAPESP; no Rio de Janeiro, é realizada por pesquisadores da Universidade Federal Fluminense (UFF), em integração com pesquisadores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e apoio do CNPq e da FAPERJ.¹

A primeira fase do projeto nacional de pesquisa buscava organizar ampla base de dados para subsidiar a compreensão das políticas públicas realizadas em áreas de grande concentração urbana, na esfera municipal. Isto significa dizer que, ao se optar pelas ações do poder municipal, não se levou em conta a gama de outras ações jurisdicionadas no município, desenvolvidas por organizações não-governamentais, igrejas, associações, sindicatos etc., a não ser quando em parceria direta com o poder público, para cumprir metas fixadas por este. Tomou-se, então, como objeto de política pública apenas a ação do poder municipal, deixando de fora o esforço que vem sendo organizado há anos pela sociedade, quase sempre sem a participação do poder municipal, no sentido de suprir o Estado nas omissões de atendimento a enormes parcelas populacionais. Em se tratando de EJA, este é um limite importante, pelo fato dessa modalidade de educação, historicamente, ter sido realizada com o importante concurso da sociedade civil, seja por entidades com ações de ampla abrangência nacional, seja por organizações sociais ou instituições que não atuam estritamente no âmbito educacional, em resposta a chamamentos de campanhas, planos etc., muitas vezes gerados pelo próprio governo federal.

Os dados apresentados são o agregado da RMRJ produzidos através de formulário estruturado e aplicado nacionalmente junto a gestores de políticas públicas e coordenadores de programas de juventude em nove regiões metropolitanas.

O território é suporte material da sociedade e expressa a complexa totalidade das relações sociais. É modelado e produzido pela dinâmica social, reflexo das mudanças e das múltiplas determinações econômicas, políticas e culturais que nele tem lugar. Ele pode ser considerado como sistema de relações sociais que resulta de três instâncias simultâneas: a físico-espacial, que constitui o substrato onde se localiza o conjunto das atividades; a organizacional ou social, que compreende desde a população até as instituições; e a econômica, que envolve todas as relações e as ações que implicam a reprodução material da sociedade e que, como tal, constituem ponto de articulação entre esta e o meio físico. A estas três dimensões de planificação tradicional se incorpora uma

¹ Coordenadores: do eixo Juventude, Prof. Paulo Carrano; do eixo Educação de Jovens e Adultos, Prof. Osmar Fávero. Assistente de pesquisa: Ana Karina Brenner. Pesquisadores: Dra. Eliane Ribeiro Andrade (Unirio); doutorandas da UFF: Mônica Peregrino (UERJ-São Gonçalo), Denise Terra (idem), Jane Paiva (UERJ Maracanã); mestres Carlos Henrique dos S. Martins (SEE/RJ), Marcelo Mello (SEE/RJ). Bolsistas de Iniciação Científica: Greice R. Bolgar Santos (UNIRIO), Aline Cristina de Lima Dantas, (UERJ Maracanã), Daniele Monteiro da Silva, Priscila da Cunha Bastos, Mariana Moraes Camacho, Maria Cecília Florêncio e Tatiana Castro (UFF). Colaboradores: Mario Sérgio e Miriam de França (Secretaria de Educação de Duque de Caxias).

Contatos: juveja2003@globocom

quarta, a cultural ou identitária que se define a partir de certos atributos comuns que lhe dão unidade (Falú y Marengo, 2004, p. 211).

As metrópoles podem ser consideradas como centro da vida social, econômica, cultural e política da sociedade contemporânea, não apenas pelo aspecto da concentração populacional, mas também, pelo complexo conjunto de fatores que criam a solidariedade do espaço metropolitano no sentido de sua múltipla reciprocidade entre os entes municipais que a compõem. Há uma verdadeira interdependência entre economia, política e ação social na constituição do tecido metropolitano.

No Estado do Rio de Janeiro, a investigação cobriu os 20 municípios de sua Região Metropolitana, cuja população é de 10.894.156 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2000. Teve como objetivos, em coerência com a pesquisa nacional, a construção de uma base de dados que permitisse descrever e conhecer as ações desenvolvidas pelo executivo municipal em termos das ações realizadas para a juventude e para a escolarização de jovens e adultos; o exame de como se constituíram os diversos programas de atendimento sob o impacto das reformas de ensino recentes; os mecanismos adotados para sua estrutura, financiamento e funcionamento; a análise dos desenhos e concepções de relacionamento entre o poder público e entidades da sociedade civil nesse atendimento; a verificação de como a “juvenilização” do acesso às ações de EJA tem sido considerada em políticas e processos pedagógicos dessa modalidade.

Nessa primeira fase, os dados foram coletados com base em um questionário comum a todos os estados, durante 2003 e 2004. Esses dados foram posteriormente tratados por meio do programa Access com interface Delphi ou SQL. As informações foram obtidas diretamente nos organismos públicos, pelo trabalho de campo de bolsistas de iniciação científica, através de entrevistas com dirigentes e gestores responsáveis pela rede local. Quando realizadas com os principais gestores, visaram colher informações em maior profundidade e identificar concepções sobre o campo referido e não apenas fazer um inventário das políticas.

Considerando o quadro sócio-espacial acima definido, espera-se que este relato de pesquisa possa contribuir para que se evidenciem os desenhos, processos e conteúdos institucionais que nos permitam perceber o estado atual do relacionamento das políticas públicas com os jovens da região metropolitana do Rio de Janeiro, inclusive no aspecto relativo à escolarização. Ainda que o foco da investigação não tenha recaído sobre a juventude em sua dimensão de identidade e ação social, os dados apresentados permitem perceber como o espaço público das políticas se relaciona com esta **clientela**, definida como a quarta dimensão da dinâmica social urbana que interage com as referidas dimensões físico-espacial, organizacional e econômica.

1. A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

1.1 Antecedentes

A RMRJ é integrada atualmente por 20 municípios, a saber: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. A região tem uma história peculiar, polarizada, de um lado pelo

município do Rio de Janeiro: em 1548 foi separado da antiga capitania hereditária do Rio de São Vicente e erigido à capitania real; em 1834, no Império é transformado em município neutro e na República em Distrito Federal; em 1960, com a transferência da capital federal para Brasília, foi transformado no Estado da Guanabara – na verdade um estado-município ou um município-estado. Por outro lado, Niterói era a capital do antigo estado do Rio de Janeiro, politicamente muito forte durante todo o Império e na Primeira República. Em 1975, há exatos 30 anos, por decisão do governo Geisel, os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro foram fundidos, cabendo à cidade do Rio de Janeiro a posição de capital desse novo estado. Essa medida estava dentro da reorganização estratégica do espaço brasileiro adotada pelo governo militar no sonho de um “Brasil Grande”; na mesma ocasião o estado de Mato Grosso foi desdobrado em dois. A fusão era justificada pela perspectiva de ser instalado um parque industrial poderoso e uma agroindústria moderna, nas terras então pouco aproveitadas do antigo estado do Rio de Janeiro, que fosse capaz de rivalizar com o estado de São Paulo. Simultaneamente, seria incentivado o setor de serviços na capital, vocação já definida desde quando capital federal. O símbolo da fusão era e ainda é a majestosa Ponte Rio-Niterói.

Neste ano de 2005, trinta anos após o “casamento”, reabre-se a discussão sobre as metas não atingidas e a possibilidade de um “divórcio”. Na verdade, embora a capital tenha crescido em serviços, houve esvaziamento da agricultura e apenas há poucos anos a indústria do petróleo alavancou a economia de Campos de Goitacases e Macaé juntamente com municípios vizinhos e o próprio estado. Importante lembrar também que tanto o antigo estado do Rio de Janeiro, como o estado da Guanabara, atual município do Rio de Janeiro, tiveram fortes lideranças políticas: até os anos de 1960, o varguismo, o chaguismo e o amaralismo dominaram os dois estados; nos anos 1950 e início dos anos 1960, o lacerdismo² dominou a oposição, na capital federal e depois no estado da Guanabara, seguido do brizolismo. Ainda hoje se recriam antigas práticas, com o poder político do casal Rosinha e Antony Garotinho no governo do estado e mesmo César Maia na prefeitura da cidade do Rio. Por sua vez, os demais municípios que integram a região metropolitana são muito diversos em seus aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos, com destaque para Niterói, que ainda aspira voltar a ser capital de estado.

Em termos de política educacional, essa situação também gerou especificidades. O sistema de Ensino Fundamental do município do Rio de Janeiro sempre foi municipal, embora abrigue o mais antigo e tradicional estabelecimento federal de Educação Básica: o Colégio Pedro II, fundado em 02 de dezembro de 1837. Após a Lei nº 5692/71, o estado passou a instalar classes de Ensino Supletivo noturno em escolas municipais e Centros de Ensino Supletivo, que sobrevivem até hoje. Mesmo no ambicioso projeto dos CIEPs (Centros Integrados de Educação Pública), criados por Darcy Ribeiro no primeiro governo e retomado no segundo governo Brizola (respectivamente 1982-1986 e 1991-1994), tão logo instalados esses estabelecimentos foram incorporados pela administração municipal.

1.2 Dinâmica político-partidária da RMRJ

Percebe-se pela análise dos partidos eleitos em 1996 e 2000 que há alinhamento partidário na RMRJ com os partidos governistas da esfera federal. Em 2004 se confirma a influência populista do casal Garotinho, dividindo, no espectro metropolitano, a supremacia política dos partidos ocupantes do poder central da República.

No ano 2000 era nítido o alinhamento partidário entre o governo federal em significativo número de prefeituras da região. A base aliada do governo federal (PSDB, PFL e PMDB) tinha 16 das 20 prefeituras enquanto o PDT, na ocasião o partido do governador Antony Garotinho, contava com apenas 3.

² As expressões referem-se, respectivamente, ao âmbito de influência política de Getúlio Vargas, Chagas Freitas, Amaral Peixoto e Carlos Lacerda.

O PMDB foi o partido que ganhou mais prefeituras (6 cidades) na eleição de 2004. Esta foi a legenda para onde migrou o casal Garotinho junto com seu grupo político, rompido com o PDT de Leonel Brizola em 1999, após rápida passagem pelo PSB. Na eleição de 2004, apesar da perda de influência política em importantes cidades do estado, em especial em seu reduto eleitoral – Campos de Goitacases –, o casal Garotinho manteve sua força política na RMRJ, principalmente pela vitória de candidato do PMDB no importante colégio eleitoral de Duque de Caxias.

A conquista de 4 prefeituras pelo PT em 2004, que até então não possuía nenhum prefeito eleito na região metropolitana, mantém a influência política do poder central na região sem, contudo, contar com a tradicional hegemonia de Brasília. Ainda que se considere a fragilidade do quadro de alianças e a fluidez com que os partidos migram da situação para a oposição tem-se o seguinte quadro pós eleição municipal de 2004: 8 prefeituras do PMDB/PSC, 6 do PT/PL e 6 da oposição ao PT federal – PFL, PSDB e PP. É preciso considerar a especificidade do fato de o PMDB ser partido da base aliada do governo federal, sendo, contudo, base de oposição no estado do Rio de Janeiro, por força das pretensões eleitorais de Antony Garotinho que almeja disputar a presidência da República em 2006, como candidato de oposição ao governo Lula. Além de Garotinho o prefeito reeleito da cidade do Rio de Janeiro, César Maia (PFL), também mantém pretensões presidenciais para 2006.

Quadro 1 - Prefeitos eleitos e partidos dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1996, 2000 e 2004

Município	Prefeito eleito em 1996	Partido	Prefeito eleito em 2000	Partido	Prefeito eleito em 2004	Partido
Belford Roxo	Maria L. Netto dos Santos	PPB	Waldir Camilo dos Santos	PSDB	Maria L. Netto dos Santos	PMDB
Duque de Caxias	José Camilo Zito dos S. Filho	PSDB	José Camilo Zito dos S. Filho	PSDB	Washington Reis	PMDB
Guapimirim	Ailton Rosas Vivas	PFL	Ailton Rosas Vivas	PSDB	Nelson Costa Mello	PMDB
Itaboraí	Sérgio Alberto Soares	PSDB	Cosme José Salles	PSDB	Cosme José Salles	PT
Itaguaí	José Sagário Filho	PSDB	José Sagário Filho	PSDB	Carlo Busatto Junior	PFL
Japeri	Luiz Barcelos de Vasconcelos	PMDB	Carlos Moraes Costa	PMDB	Bruno Silva dos Santos	PSDB
Magé	Nelson Costa Mello	PL	Narriman F. C. F. dos Santos	PL	Núbia Cozzollino	PMDB
Mangaratiba	Carlo Busatto Junior	PSDB	Carlo Busatto Junior	PSDB	Aarão de Moura Brito Neto	PSC
Maricá	Luciano Rangel	PFL	Ricardo José Queiroz da Silva	PFL	Ricardo José Q. da Silva	PMDB
Mesquita	*		José Montes Paixão	PDT	Artur Messias da Silveira	PT
Nilópolis	José Carlos Soares Cunha	PPS	José Carlos Soares Cunha	PFL	Farid Abraão David	PP
Niterói	Jorge Roberto Silveira	PDT	Jorge Roberto Silveira	PDT	Godofredo Pinto	PT
Nova Iguaçu	Nelson R. Bornier de Oliveira	PSDB	Nelson R. Bornier de Oliveira	PSDB	Lindberg Farias	PT
Paracambi	Rogério Ferreira	PMDB	André Luiz Ceciliano	PMDB	Flavio Campos Ferreira	PL
Queimados	Azair Ramos da Silva	PFL	Azair Ramos da Silva	PFL	Carlos Rogério dos Santos	PL
Rio de Janeiro	Luiz Paulo Fernandes Conde	PFL	César Eptácio Maia	PFL	César Eptácio Maia	PFL
São Gonçalo	Edson Ezequiel de Mattos	PDT	Henry Charles Armond Calvert	PDT	Maria Aparecida Panisseti	PFL
São João de Meriti	Antonio P. Alves de Carvalho	PFL	Antonio P. Alves de Carvalho	PMDB	Uzias Mocotó	PMDB
Seropédica	Anabal Barbosa de Souza	PSDB	Anabal Barbosa de Souza	PSDB	Gedeon de A. Antunes	PSC
Tanguá	Jailson José Cardoso	PL	Jailson José Cardoso	PFL	Carlos Roberto Pereira	PP

* O município de Mesquita foi emancipado em 1999, tendo eleito seu primeiro prefeito em 2000.

Fonte: TSE, 2005. Elaboração da tabela: Ana Karina Brenner, Observatório Jovem do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense.

1.3 Aspectos demográficos e territoriais

A população da RMRJ era de 10.894.156 habitantes, segundo números do último Censo Demográfico do IBGE (2000). No ano de 2003 esta região, hoje composta por 20 municípios, completou trinta anos, confirmando sua característica concentradora no que diz respeito aos aspectos demográficos e econômicos frente ao restante do Estado do Rio de Janeiro.

A área da RM é de 5.693 km². Isso corresponde a apenas 13% do território do estado do Rio de Janeiro, entretanto, concentra-se na região 75,7% da população do estado. A densidade demográfica da região – 1909,7 hab/km² – é extremamente alta quando comparada com a média do interior do estado – 91,5 km² – e ainda mais alta se comparada à média nacional de 20 hab/km². De cada três moradores deste estado um mora na capital e três em cada quatro fluminenses residem em sua região metropolitana. Os vinte Municípios que a integram vivem, em maior ou menor escala, dinâmicas próprias, mas sempre em sinergia com os municípios vizinhos, formando sub-centros dinâmicos em relação estrutural e cotidiana com o conjunto da Região Metropolitana. Estimativas registram o dinamismo do trânsito intermunicipal e calculam em 5 milhões o número de viagens-dia na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (CIDE, 2002).

A concentração econômica é evidenciada quando observamos que quatro em cada cinco reais produzidos no estado estão nesta região. A oferta de emprego e a geração de renda também expressam essa tendência concentradora no núcleo central da região metropolitana. Os municípios circunvizinhos à cidade do Rio de Janeiro se desenvolveram num contexto de fortes relações de dependência econômica com a capital do estado.

O número de pessoas consideradas pobres na RMRJ era de 24,7% em 1992 e passou para 22,8% (2,38 milhões de pobres) em 2001³. A redução desses índices ocorreu em todas as regiões metropolitanas do país, tendo o Rio de Janeiro a queda mais baixa (só equivalente aos índices de Salvador). No mesmo período, contudo, houve um aumento do percentual dos indigentes de 7,8% para 8%, o que significa cerca de mais de 20.000 pessoas abaixo da linha da pobreza.

O Censo Demográfico de 2000 apontou uma mudança na tendência de crescimento populacional que marcou as décadas de 1970 e 1980. Os resultados desse censo nos mostram uma retomada do crescimento da população da RMRJ. Dos 20 municípios, apenas três mantiveram a tendência anterior de estagnação do crescimento: Nilópolis, que continuou a perder população; e Niterói e Paracambi, que refrearam suas taxas de crescimento populacional. Os municípios com maior população residente na área rural foram os que apresentaram maior taxa de crescimento no período de 1991/2000.

Apesar do município do Rio de Janeiro concentrar 53,8% da população da Região Metropolitana, essa concentração é menor do que a verificada em décadas

³ Segundo análise do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), utilizando dados da PNAD/IBGE(2001 e IPEA (Jornal *O Globo*, 13/04/2003, p, 20).

anteriores. Entre 1940 e 2000 a concentração populacional da região na cidade do Rio de Janeiro caiu de 79,1% para 53,8%.

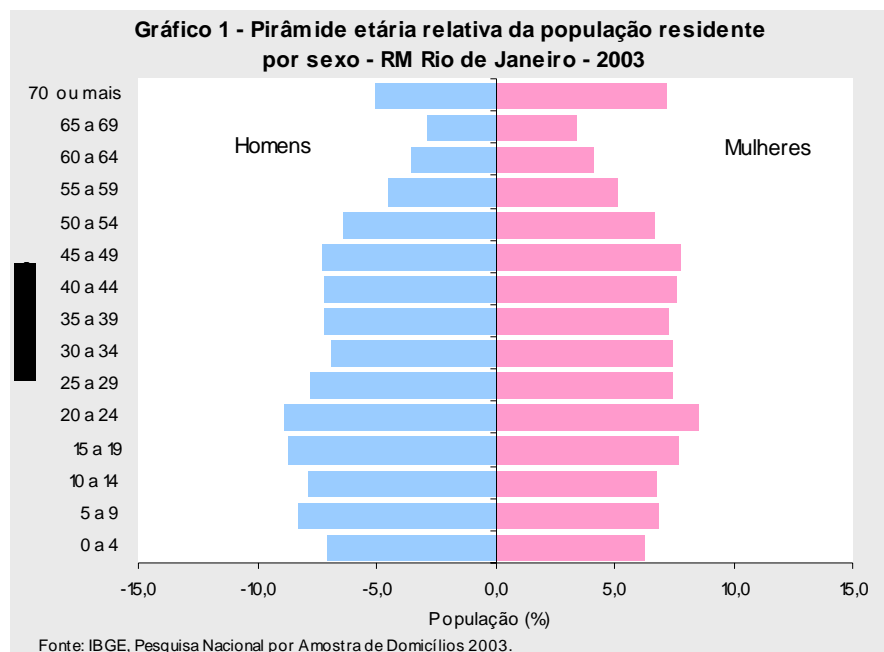
A análise da evolução da densidade demográfica dos municípios da RMRJ evidencia que as cidades com maior proximidade da capital foram as que tiveram maior adensamento, o que evidentemente significa maiores demandas de planejamento público no que se refere à infra-estrutura urbana. Os dados do Censo 2000 indicam que apenas quatro municípios (Mangaratiba, Paracambi, Guapimirim e Tanguá) contam com população inferior a 50 mil habitantes.

O município com a maior população jovem (15 a 24 anos) é o Rio de Janeiro, com 1.022.824 habitantes nesta faixa etária, o que representa 17,46% da população total do município. Em seguida está o município de São Gonçalo, com 163.584 (18,36%) habitantes jovens e Duque de Caxias, com 146.610 (18,92%) jovens. O município com a menor população jovem é Mangaratiba, com 4.465 (17,93%) jovens, seguidos pelos municípios de Tanguá, com 5.257 (20,18%) jovens e Paracambi, com 7.102 jovens (17,55%). O município de Tanguá, apesar de apresentar um número pequeno de habitantes jovens, possui o maior percentual de jovens em relação ao total da população residente: 20,18%. Niterói é o município que apresenta o menor percentual de jovens – 17,45% – em relação à população total do município. O intervalo de variação histórica da população jovem no país vem oscilando entre 19% e 21% em relação à população total. Alguns municípios, como Niterói e Rio de Janeiro, têm índices menores que a média nacional.

1.3.1 Pessoas de 15 a 24 anos de idade residentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2003: algumas características⁴

De acordo com a PNAD, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 2003, residiam 11.251.811 pessoas, sendo 5.218.894 homens e 6.032.917 mulheres. Deste contingente populacional, 17,0% eram adolescentes ou jovens com idade entre 15 e 24 anos (1.907.448 de pessoas), sendo que o grupo de 20 a 24 anos era ligeiramente mais expressivo do que o de 15 a 19 anos (8,9% e 8,1%, respectivamente). Embora o contingente feminino seja maior, na distribuição proporcional entre as idades, os homens jovens são mais representativos do que as mulheres jovens, conforme pirâmide etária a seguir.

⁴ Os dados aqui apresentados têm como principal fonte os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, realizada pelo IBGE, em 2003. A apresentação dos dados e análise descritiva dos indicadores foi realizada pela estatística Maria Dolores Bombardelli Kappel especialmente para este relatório.



Quanto à cor ou raça declarada pelos adolescentes e jovens metropolitanos, sua distribuição segue a tendência nacional, ou seja, os brancos predominam (57,1%), seguidos pelos pardos (31,6%) e pretos (11,1%). Considerando a distribuição da cor segundo o sexo dos jovens, verificou-se que a proporção de mulheres brancas era maior do que a de homens brancos (60,0% e 54,1%, respectivamente).

Em relação às características educacionais dos adolescentes e jovens, o primeiro indicador a ser apresentado é a taxa de alfabetização. Segundo o conceito utilizado na PNAD, considera-se alfabetizada a pessoa capaz de ler e escrever pelo menos um bilhete simples no idioma que conhece. Tal definição segue a metodologia adotada pela UNESCO e tem sido extensamente utilizada nos censos de população e pesquisas domiciliares de diversos países. Nesse contexto, a situação dos jovens da RM do Rio de Janeiro é mais favorável do que a média brasileira, pois a quase totalidade deles, em 2003, foram considerados alfabetizados (Tabela 1).

Tabela 1 - Taxa de alfabetização das pessoas de 15 a 24 anos de idade, por sexo, segundo os grupos de idade - RM Rio de Janeiro - 2003

Grupos de idade	Pessoas de 15 a 24 anos de idade alfabetizadas (%)		
	Total	Homens	Mulheres
Total.....	98,9	98,7	99,1
15 a 19 anos.....	98,8	98,5	99,1
15 a 17 anos.....	98,8	98,5	99,0
18 e 19 anos.....	98,9	98,5	99,3
20 a 24 anos.....	99,0	98,9	99,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

O segundo aspecto a ser analisado refere-se ao acesso à educação. Nos últimos anos as estatísticas vêm mostrando que houve aumento nas taxas de frequência escolar

da população como um todo, sendo que este aumento foi maior para crianças e adolescentes. No caso da RM do Rio de Janeiro essa tendência se confirma, pois enquanto 87,5% dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade estavam freqüentando algum tipo de estabelecimento de ensino, em 2003, entre os jovens de 18 a 24 anos esse indicador era de apenas 41,2%. Importante fator de influência sobre a freqüência escolar é o nível de rendimento familiar. Analisando-se a Tabela 2, a seguir, verifica-se que enquanto a taxa de escolarização dos adolescentes (15 a 17 anos) que faziam parte dos 20% mais “pobres”⁵ da população era de 73,4%, na outra ponta, o acesso a escola entre os adolescentes mais “ricos”⁶ estava universalizado, pois 99,4% deles freqüentavam escola. No caso dos jovens de 18 a 24 anos a situação dos pobres é ainda mais grave: as chances dos mais ricos estudarem é 2,2 vezes a dos mais pobres.

Tabela 2 - Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 24 anos de idade, por grupos de idade, segundo os quintos de rendimento mensal familiar per capita - RM Rio de Janeiro-2003

Quintos de rendimento mensal familiar per capita	Taxa de escolarização das pessoas de 15 a 24 anos (%)	
	15 a 17 anos	18 a 24 anos
Total	87,4	41,2
1° Quinto.....	73,4	28,7
2° Quinto.....	88,4	30,5
3° Quinto.....	86,4	38,0
4° Quinto.....	89,0	42,7
5° Quinto.....	99,4	63,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2003.

A taxa de escolarização está aumentando no Brasil e a Educação de Jovens e Adultos tem contribuído para esse crescimento, basta verificar as estatísticas desagregadas de estudantes por modalidade de ensino freqüentado, segundo as idades. No entanto, a defasagem escolar continua sendo uma característica do perfil dos estudantes brasileiros. Na RMRJ, embora a situação seja mais favorável do que a maioria das áreas geográficas do país, ainda se verifica a existência de atraso escolar (Tabela 3). Na faixa etária entre 18 e 19 anos, que correspondente à freqüência ideal ao início da Educação Superior, encontravam-se 66,8% dos estudantes no Ensino Médio, outros 16% ainda freqüentavam o Ensino Fundamental. Entre os estudantes de 20 a 24 anos, o atraso escolar também fica evidente, na medida em que 42,6% deles ainda freqüentavam o Ensino Fundamental ou Médio, em 2003. Como consequência desse atraso, a escolaridade média dos jovens, traduzida em séries completas de estudo, ainda era muito baixa. Somente aos 17 anos de idade, em média, os jovens da grande metrópole conseguiram completar o Ensino Fundamental e na faixa de 20 a 24 anos eles conseguiram obter uma escolaridade média de apenas 9,7 anos de estudo.

⁵ Pessoas situadas no primeiro quinto da distribuição do rendimento familiar per capita.

⁶ Pessoas situadas no último quinto da distribuição do rendimento familiar per capita.

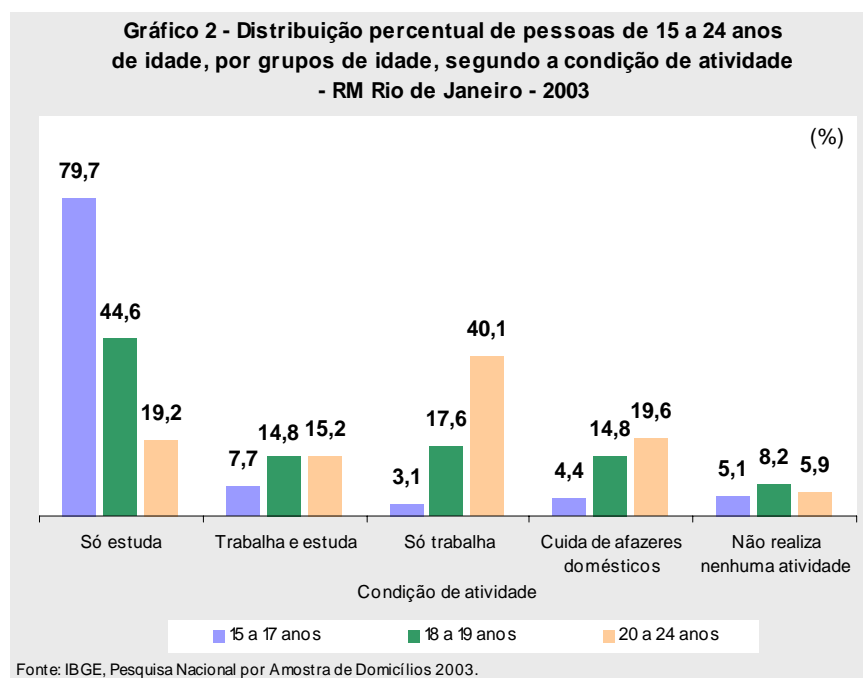
Tabela 3 - Estudantes de 15 a 24 anos de idade, por modalidade de ensino que freqüentavam, segundo os grupos de idade - RM Rio de Janeiro - 2003

Grupos de idade	Estudantes de 15 a 24 anos de idade			
	Total	Ensino que freqüentavam (%)		
		Fundamental (1)	Médio (2)	Superior (3)
Total	1 036 386	28,1	48,7	23,2
15 anos.....	170 715	61,8	38,2	0,0
16 e 17 anos.....	304 461	32,2	65,8	2,0
18 e 19 anos.....	218 433	16,0	66,8	17,2
20 a 24 anos.....	342 777	15,3	27,3	57,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

(1) Inclusive os estudantes de curso de alfabetização de adultos. (2) Inclusive os estudantes de pré-vestibular. (3) Inclusive os estudantes de curso de mestrado ou doutorado.

A participação dos adolescentes e jovens no mercado de trabalho tem sido analisada, muitas vezes, em associação com a discussão da sua situação educacional. No atual cenário de crescentes exigências em termos de escolaridade para o exercício das atividades laborais, a divisão do tempo entre estudo e trabalho pode, de alguma forma, interferir na frequência e desempenho escolar dessas pessoas. Na RMRJ, esse quadro é mais favorável do que a situação nacional, mesmo assim, cabe registrar que 1/10 dos adolescentes de 15 a 17 anos e 1/3 dos jovens de 18 e 19 anos de idade encontravam-se inseridos no mercado de trabalho em 2003, conciliando estudo e trabalho ou somente trabalhando (Gráfico 2).



A taxa de atividade é um indicador que mede a participação de determinado contingente populacional no mercado de trabalho na condição de ocupado ou não. Para

os adolescentes de 15 a 19 anos da RMRJ essa taxa era bem elevada (32,5%), aumentando para 73,3% na faixa de 20 a 24 anos. A taxa de atividade entre os homens (15 a 24 anos) é significativamente maior do que entre as mulheres (62,1% e 45,9%, respectivamente).

A porcentagem de pessoas ocupadas na semana de referência refere-se ao total de pessoas com trabalho durante toda ou parte da semana de referência, ainda que afastada por motivo de férias, licença, falta, greve etc, em relação ao total de pessoas economicamente ativas (ocupadas ou não). Em 2003, a RMRJ tinha cerca de 731.257 adolescentes e jovens de 15 a 24 anos ocupados ou 54,4% do total de pessoas na referida faixa etária. Em todos os grupos etários o nível de ocupação dos homens era superior ao das mulheres, sendo que a maior proporção encontrava-se entre homens de 20 a 24 anos (80,8%) (Tabela 4).

Tabela 4 - Percentagem de pessoas de 15 a 24 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por sexo, segundo os grupos de idade - RM Rio de Janeiro - 2003

Grupos de idade	Pessoas de 15 a 24 anos de idade ocupadas (%)		
	Total	Homens	Mulheres
Total	52,4	60,8	40,8
15 a 19 anos.....	60,3	66,8	51,6
15 a 17 anos.....	52,4	60,8	40,8
18 e 19 anos.....	65,2	70,5	58,1
20 a 24 anos.....	75,6	80,8	69,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

No que se refere à posição na ocupação, a maior parte dos adolescentes e jovens estava ocupada como empregados e como trabalhadores domésticos (84,2%). Na condição de trabalhador por conta própria encontravam-se 10,9% dos ocupados. Merece destaque a proporção de mulheres na faixa etária de 15 a 19 anos que participavam do mercado de trabalho como trabalhadoras domésticas: 24,1% contra 1,7% dos homens na mesma faixa etária. No caso dos não remunerados, mais uma vez, o percentual de mulheres é mais elevado do que o de homens (Tabela 5).

Tabela 5 - Pessoas de 15 a 24 anos de idade, ocupadas na semana de referência, por posição na ocupação no trabalho principal, segundo o sexo e os grupos de idade - RM Rio de Janeiro - 2003

Sexo e grupos de idade	Pessoas de 15 a 24 anos de idade, ocupadas na semana de referência						
	Total	Posição na ocupação no trabalho principal (%)					Trabalhadores na construção para o próprio uso
		Empregados	Trabalhadores domésticos	Conta própria	Empregadores	Não remunerados	
Total	731 257	76,7	7,5	10,9	0,4	3,8	0,8
15 a 19 anos.....	178 785	71,6	9,1	11,4	1,1	5,7	1,1
20 a 24 anos.....	552 472	83,8	1,2	11,6	0,9	2,2	0,3
Homens.....	444 929	83,4	1,8	10,1	0,6	3,0	1,2
15 a 19 anos.....	113 590	78,0	1,7	10,2	1,7	6,8	1,7
20 a 24 anos.....	331 339	71,7	14,1	11,1	0,5	2,8	0,0
Mulheres.....	286 328	64,9	17,5	12,4	0,0	5,2	0,0
15 a 19 anos.....	65 195	58,6	24,1	13,8	0,0	3,4	0,0
20 a 24 anos.....	221 133	75,1	12,2	10,9	0,6	1,2	0,0

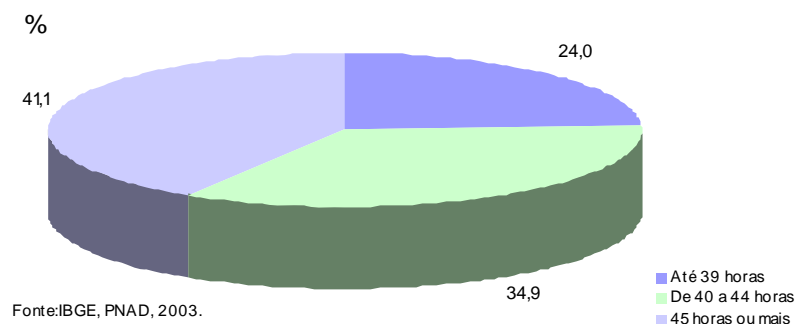
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

A baixa taxa de contribuição previdenciária desses trabalhadores, 34,2% para os que tinham entre 15 e 19 anos e 59,6% dos jovens na faixa de 20 a 24 anos, evidencia a necessidade de políticas de inclusão social que garantam melhor qualidade de emprego e proteção social, principalmente para os adolescentes.

Ainda em relação às características no mercado de trabalho, destaca-se a informalidade, que pode ser visualizada através da baixa proporção de ocupados com carteira assinada: 41,2% entre os jovens de 15 a 19 anos e para os de 20 a 24 anos essa proporção é maior (62,0%), porém baixa.

Em relação ao número de horas semanais trabalhadas pelos adolescentes e jovens ocupados e residentes na RMRJ, verifica-se no Gráfico 3 que a maioria (76%) tinha jornada de horário integral, ou seja de, no mínimo, 40 horas semanais. A necessidade de trabalhar agregada à falta de oportunidades educativas no turno noturno e à ausência de políticas de transferência de renda para jovens pobres é combinação que possivelmente dificulta o acesso à educação para muitos desses jovens.

Gráfico 3 - Distribuição percentual das pessoas de 15 a 24 anos de idade ocupadas, por horas trabalhadas semanalmente - RM rio de Janeiro - 2003



Embora a carga horária seja, na grande maioria, de 40 horas ou mais por semana, o rendimento médio dos jovens ocupados era muito baixo. Com renda superior a dois salários mínimos encontravam-se apenas 1/3 dos adolescentes ou jovens ocupados e quase a metade deles recebiam entre 1/2 e 1 1/2 salários mínimos mensalmente por todos os trabalhos realizados. (Tabela 6).

Tabela 6 - Pessoas de 15 a 24 anos de idade, total e respectiva distribuição percentual, segundo as classes de rendimento médio de todos os trabalhos, em salário mínimo - RM Rio de Janeiro - 2003

Classes de rendimento médio mensal em salário mínimo	Pessoas de 15 a 24 anos de idade	
	Abs	%
Total (1)	731.257	100,0
Até 1/2	31.444	4,3
Mais de 1/2 a 1	153.564	21,0
Mais de 1 a 1 1/2	176.964	24,2
Mais de 1 1/2 a 2	129.432	17,7
Mais de 2	201.096	27,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2003.

(1) Inclusive pessoas sem rendimento.

Uma das tendências apontadas pelas estatísticas demográficas é o comportamento reprodutivo das mulheres. Segundo estudos apresentados pelo IBGE, a questão que mais tem chamado a atenção de estudiosos, autoridades governamentais e da sociedade em geral é o aumento da proporção de nascimentos oriundos de mães com idades menores de 20 anos. Esse fenômeno é maior entre as regiões menos desenvolvidas do país. No entanto, chama a atenção que 9,6% das jovens residentes na RMRJ, em 2003, tiveram filhos antes de completarem 20 anos de idade (tabela 7).

Tabela 7 - Mulheres de 15 a 24 anos de idade, total e percentagem das que tiveram filhos, segundo os grupos de idade das mulheres - RM Rio de Janeiro

Grupos de idade das mulheres	Mulheres de 15 a 24 anos de idade	
	Total	Tiveram filhos (%)
Total.....	970 539	22,3
15 a 19 anos.....	461 065	9,6
15 a 17 anos.....	274 218	4,7
18 e 19 anos.....	186 847	16,9
20 a 24 anos.....	509 474	33,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2003.

Em 2000, de acordo com as informações do IBGE e do DATASUS, o total de óbitos foi de 946.392 pessoas, sendo que 27,1% eram adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 24 anos de idade. Nesta faixa, 78,5% dos óbitos masculinos ocorridos foram por causas externas. Dentre as causas externas mais recorrentes entre os jovens

homens, destacam-se os homicídios com 57,1% e os acidentes de transporte (18,3%) (Tabela 8).

Tabela 8 - Distribuição dos óbitos masculinos provenientes de causas externas, por tipo, segundo os grupos de idade - Brasil - 2000

Grupos de idade	Distribuição dos óbitos masculinos provenientes de causas externas (%)					Todas as outras causas externas
	Acidentes de transporte	Outros traumatismos acidentais	Suicídios	Homicídios	Eventos cuja intenção é indeterminada	
Brasil	23,5	18,1	5,4	41,8	9,8	1,4
Menos de 1 ano	7,4	70,1	0,0	5,4	15,4	1,7
De 1 a 4 anos	27,3	56,8	0,0	5,0	9,1	1,7
De 5 a 14 anos	33,6	42,6	1,2	13,9	7,7	1,0
De 15 a 24 anos	18,3	12,5	3,6	57,1	7,8	0,7
De 25 a 34 anos	21,8	13,1	5,0	50,9	8,5	0,8
De 35 a 44 anos	26,8	17,3	6,7	38,0	10,0	1,2
De 45 a 54 anos	29,0	20,2	8,4	29,5	11,3	1,6
De 55 a 64 anos	31,9	23,0	9,5	21,8	11,1	2,7
De 65 a 74 anos	31,1	28,3	9,9	13,2	12,8	4,8
75 anos ou mais	25,0	39,0	7,6	7,3	14,2	7,0

Fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2003.

2. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA SOBRE POLÍTICAS DE JUVENTUDE

Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro foram identificados 125 programas/projetos/eventos⁷ que tinham os jovens – considerados na faixa etária de 15 a 29 anos – como clientela principal⁸.

Dentre as 142 ações municipais identificadas inicialmente pela pesquisa nos municípios da RMRJ (ver anexo), algumas foram concebidas para um público alvo genérico (comunidade, por exemplo) e por isso não foram incorporadas ao banco de dados. A pesquisa procurou prioritariamente trabalhar com aquelas ações que, em sua concepção, possuíam o público jovem como objeto de atenção municipal; incorporamos também algumas iniciativas que não se dirigiam exclusivamente à população jovem mas combinavam atendimento também a crianças e adolescentes menores de 15 anos. Após depuração das informações incorporamos ao banco de dados as 125 ações municipais.

No momento da pesquisa as ações se encontravam na seguinte situação institucional: 73 (58,4%) estavam em implementação, 23 (18,4%) em processo de avaliação e 18 (14,4%) ainda em concepção. Sete programas haviam sido encerrados recentemente, um outro foi concebido e não executado e em duas ocasiões os informantes não souberam responder sobre a situação do programa.

⁷ Ainda que considerando a especificidade institucional de cada uma dessas categorias nos referiremos ao seu conjunto como “ações” municipais de juventude.

⁸ Identificamos na pesquisa de campo outras ações que envolviam a participação jovem ainda que não tenham sido concebidas para essa população. Aplicamos os formulários em alguns casos, mas não incorporamos à base de dados as informações seguindo nosso recorte metodológico de buscar identificar aqueles programas que, em sua concepção, se dirigiram de alguma maneira aos jovens das cidades pesquisadas.

Durante a pesquisa não se registraram nos municípios de Tanguá, Guapimirim, Japeri, Magé e Maricá ações especialmente destinadas aos jovens segundo os critérios de classificação da pesquisa anteriormente referidos.

2.1 Localização das ações nas secretarias municipais

A maior concentração de ações voltadas para os jovens se encontra nas secretarias de esporte (33,6%). Em segundo lugar aparecem as secretarias de assistência/inclusão/ação social (28%), seguidos pelas secretarias de educação (23,2%), de cultura (22,4%) e de turismo (11,2%). As outras secretarias de menor incidência são as de trabalho (5,6%), participação/cidadania (4,8%), saúde e meio ambiente (4%, cada), governo, habitação e outras secretarias (0,8% cada) (Tabela 9).

Considerando-se que as respostas múltiplas permitem perceber a sinergia intra-secretarias na implementação das ações de juventude no âmbito municipal, percebe-se que majoritariamente as secretarias atuam sem o estabelecimento de parcerias entre órgãos municipais. Somente 39,2% das ações se desenvolvem com algum tipo de parceria com outra secretaria municipal.

O esporte e a assistência social são os lugares administrativos privilegiados no âmbito da municipalidade para sediar os programas dirigidos ao público jovem. Três dimensões nos parecem significativas ao nos depararmos com essa localização. A primeira diz respeito à ênfase em ações esportivas como sinônimas de políticas públicas de juventude. Sem desconsiderar a importância do campo esportivo para a juventude percebe-se que essas ações dificilmente alcançam abrangência e transversalidade no trato com o campo da juventude e, em geral, apresentam-se como instrumentos de socialização precária por se situarem como ações de prevenção a fatores de risco tais como a violência e o uso de drogas. A segunda dimensão se relaciona com o caráter compensatório e focalizado das políticas de juventude que, via de regra, encontram abrigo nas secretarias de inclusão e ação social.

Tabela 9 – Localização dos programas, segundo secretarias municipais

Secretaria*	FA	%
Secretaria Municipal de assistência social / inclusão / ação social	35	28,0
Secretaria Municipal de Educação	29	23,2
Secretaria Municipal de Saúde	5	4,0
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	5	4,0
Secretaria Municipal do Esporte	42	33,6
Secretaria Municipal da Cultura	28	22,4
Secretaria Municipal de Trabalho	7	5,6
Secretaria Municipal de Governo	1	0,8
Secretaria Municipal de Habilitação	1	0,8
Secretaria Municipal de Turismo	14	11,2
Secretaria Municipal de Juventude	0	0,0
Secretaria Municipal de segurança pública	0	0,0

Secretaria Municipal de participação / cidadania	6	4,8
Outras	1	0,8
Não informou	0	0,0
Total	174	
(*Múltipla Escolha)		

2.2 Data de concepção e início dos Programas/Projetos

Somente 27,2% das ações contaram com algum tipo de assessoria ou consultoria para sua concepção e/ou implantação. Essas assessorias/consultorias vieram de Ongs (2 casos), do governo federal (4 casos), do governo estadual (4 casos) e de outros parceiros não identificados (15 casos). No ano de 2003 iniciaram suas atividades 40,8% (51) das ações listadas pela pesquisa. Dessas, 37,6% tiveram início no mesmo ano em que foram concebidos. No município de Niterói esta coincidência entre concepção e início da ação atingiu o percentual de 73,5%, ou seja, 25 projetos/programas/eventos dos 34 existentes. Esses dados evidenciam, além da existência de uma profícua safra de ações no ano de 2003, que um número expressivo de ações são concebidas e implementadas sem previsão orçamentária própria, considerando que as dotações orçamentárias são sempre definidas no ano anterior ao exercício administrativo. Este é um dado que chama a atenção para o voluntarismo de gestores e o amadorismo das políticas públicas que caracterizam o setor.

2.3 Da realização de parcerias

A maioria dos programas realiza algum tipo de parceria para o desenvolvimento de suas atividades (63,2%). A prefeitura, contudo, contribui com recursos financeiros em 92,8% dos programas, com recursos humanos em 70,4%, com cessão de espaços físicos em 60%, com assessoria técnica em 59,2% e com outras contribuições em 8% dos casos.

A não integralização da participação da municipalidade no suprimento das necessidades de recursos humanos, financeiros e materiais para a manutenção das ações cria demanda emergencial por parcerias que, antes de princípio de relacionamento entre governo e sociedade civil, se apresentam como única alternativa viável para o desenvolvimento das políticas. Conseqüências diretas desse baixo provimento de recursos pelas prefeituras são a inadequação de espaços para o desenvolvimento de atividades, a descontinuidade das ações devido à interrupção de parcerias e a dependência de agentes externos para o assessoramento técnico e implementação das atividades.

2.4 Objetivos dos programas

Há grande dispersão de objetivos entre os municípios da RMRJ. Isso pode representar alta especificidade de problemas a serem enfrentados em cada um dos municípios ou ainda falta de foco na formulação regional das políticas, situação típica da ausência de interlocução entre gestores de políticas setoriais. A resposta “atividades esportivas” aparece repetidas vezes como objetivo de variadas ações.

Em resposta múltipla e estimulada foi pedido que os coordenadores indicassem os objetivos do programa/projeto por ordem de importância a partir de uma lista de 12 possibilidades. As respostas se concentram em três áreas que comumente caracterizam as ações orientadas para os jovens, a saber: as artes (17,39%), os esportes (15,27%) e o protagonismo juvenil (10,8%). Um amplo e disperso leque de objetivos também se configurou e se relaciona com: atividades extra-escolares (4,8%), inclusão escolar (1,6%), desenvolvimento da consciência ambiental (2,4%), prevenção – da violência (2,4%), do uso de drogas (4%), de DST/Aids (1,6%), da gravidez na adolescência (3,2%) –, elevação da auto-estima (5%), criação e manutenção de espaços e fóruns de participação de jovens (4,8%) e inclusão digital (0,8%).

Em relação às artes e aos esportes não se constitui novidade que o poder público busque centrar suas ações na oferta desse tipo de atividade de ocupação do tempo livre. Não é incomum que a justificativa acerca desses objetivos seja acompanhada de discursos relacionados com a profilaxia da violência e do consumo de drogas, principais argumentos moralizadores para o controle social do tempo livre principalmente quando se trata de jovens pobres do sexo masculino. A novidade parece estar na emergência da categoria *protagonismo juvenil* no rol de objetivos de ações públicas municipais. É interessante notar o descompasso entre o objetivo de desenvolver o protagonismo juvenil (10,8%) e a criação de espaços e fóruns de participação de jovens no âmbito municipal (4,8%). Isso pode significar que as ações municipais de estímulo à participação juvenil não estão apostando na criação de esferas públicas participativas como seu foco principal, mas, estejam incorporando uma perspectiva de participação centrada num certo tipo de participacionismo individualizante.

Tabela 10 – Objetivos das ações destinadas a jovens da RMRJ

Objetivos das ações	Total	%
1. Ampliar e desenvolver o universo artístico dos jovens	24	17,39
2. Realizar atividades esportivas	21	15,27
3. Promover o protagonismo juvenil	15	10,8
4. Melhoria das condições da frequência e permanência na escola	10	7,24
5. Promover inclusão social	9	6,52
6. Inserção/qualificação profissional/preparar para o mercado de trabalho	8	5,79
6. Outros/Não respondeu	51	36,9
Total	138	

2.5 Principais atividades

As palestras são as principais atividades desenvolvidas pelos programas (28,0%), em seguida aparecem os campeonatos (15,2%), os cursos (14,4%), as oficinas (9,6%), os shows (8,8%), exposições (5,6%), mostras (3,2%), concursos (1,6%) e outras (11,2%) (Tabela 11). Percebe-se certa incongruência entre objetivos expressos e

atividades efetivamente desenvolvidas. Enquanto o protagonismo juvenil aparece como principal objetivo, as palestras emergem dos dados como a principal atividade. Estaria em curso uma contradição de princípios que expressaria, por um lado, a participação como princípio e, por outro, o exercício de formas pouco ativas de prática protagonista?

Tabela 11 – Atividades desenvolvidas pelas ações municipais

Atividades desenvolvidas	Nº	%
Palestras	35	28
Campeonatos	19	15,2
Cursos	18	14,4
Oficinas	12	9,6
Shows	11	8,8
Exposições	7	5,6
Mostras	4	3,2
Atividades Psicoterapêuticas	2	1,6
Concursos	2	1,6
Viagens, excursões	0	0
Outras	14	11,2
Não respondeu	1	0,8
Total	125	100%

2.6 Perfil dos coordenadores

Nenhum coordenador está a mais de três anos na função, isso decorre principalmente do curto tempo de existência de ações dirigidas especificamente ao segmento juventude nos municípios. A maioria (34,4%) se encontrava na função entre dois e três anos. É alta a média de escolarização dos responsáveis pelas ações na RMRJ, as respostas aos formulários indicam que 74% possuem nível superior completo. A presença de homens e mulheres nas equipes técnicas pende ligeiramente para o sexo feminino (56%).

A docência é a principal experiência dos coordenadores no trato com a juventude (44,0%). Outra experiência é a participação em projetos públicos para jovens (20,0%) e trabalhos com jovens em organizações da sociedade civil (15,2%). Tiveram militância em movimentos estudantis ou em partidos políticos 6,4% dos coordenadores e outras formas de experiência com jovens somam 8%. Não informaram a experiência 4,0% dos coordenadores e 8,8% deles não possuíam qualquer experiência anterior com jovens.

A experiência docente de parte significativa dos coordenadores não é garantia de que os mesmos possuam suficientes requisitos teórico-práticos para a gestão de políticas públicas de juventude. Isso porque o trabalho educativo escolar não abrange, necessariamente, as especificidades para a formulação, implementação e avaliação

desse tipo de política pública. A situação se agrava na medida em que há pouco investimento na formação/capacitação das equipes técnicas tal como se verá adiante.

2.7 Presença de estagiários/monitores/agentes

A maioria das ações (73%) não conta com estagiários, monitores ou agentes⁹ para seu desenvolvimento. Naquelas ações (27%) que possuem esses tipos de recursos humanos a quase totalidade é remunerada. Não se conseguiu obter informações sobre o valor da remuneração num número considerável de ações (15). Obtivemos respostas sobre a remuneração em 16 ações. Estas oscilaram entre R\$ 65,00 e R\$ 150,00 (2), R\$ 200,00 e R\$ 248,00 (3), R\$ 250,00 e R\$ 400,00 (11).

A maioria desses monitores é remunerada na forma de salário mensal (58,6%). Outros (24,1%) são remunerados através de bolsas e em 17,2% dos casos não se obteve resposta sobre a forma de remuneração desses.

Os dados informam, então, que os adultos são a maioria dos agentes de implementação das atividades dos programas. As políticas de transferência de renda para jovens na Região Metropolitana do Rio de Janeiro se apresentaram frágeis e pouco disseminadas, tendo sido o programa Agente Jovem a principal ação dessa natureza.

2.8 Assessoria/consultoria aos programas/projetos

Somente 31 programas contaram com assessoria/consultoria. Em 35% das ações foi citada a existência de capacitação específica para os agentes responsáveis por sua execução. Os tipos de formação em serviço mais citados foram, por ordem de maior frequência nas respostas: cursos, palestras e seminários e as reuniões sistemáticas ou grupos de estudos. Na maioria dos casos a assessoria se deu através de técnicos da própria municipalidade. Somente no município de Maricá houve menção ao trabalho de universidades e ONGs como agentes capacitadores.

Este dado evidencia o relativo isolamento das equipes técnicas dos programas/projetos que, em sua grande maioria, não conta com interlocução externa para a concepção, desenvolvimento e avaliação das ações desenvolvidas. Esta baixa participação naquilo que se refere aos apoios externos de assessores ou consultores guarda forte correlação com a insuficiência de recursos para o desenvolvimento das políticas municipais de juventude. É preciso destacar a quase nula participação das universidades e centros de ensino superior na condição de assessoria. Somente um programa, no município de Mesquita, contou com assessoria de uma universidade para o seu desenvolvimento. Isso é particularmente grave se considerarmos que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui uma alta concentração de universidades e centros superiores de ensino. A região conta com 05 universidades públicas – 4 federais e uma estadual – além de número expressivo de universidades e faculdades particulares.

⁹ Consideraram-se estagiários, monitores ou agentes jovens que realizavam atividades nos programas em atendimento a outros jovens. A denominação agente está diretamente referida ao projeto de âmbito nacional denominado Agente Jovem de desenvolvimento local.

2.9 Atores/instituições da sociedade civil que participaram da concepção e implementação

Em 72,8% dos casos não houve nenhum tipo de participação da sociedade civil na concepção ou elaboração do programa/projeto. Na consideração sobre os atores/instituições da sociedade civil que participam da implementação das ações municipais dirigidas aos jovens destaca-se a alta frequência que indica que, na maioria das vezes (52,8%), o executivo age isoladamente. As associações de moradores aparecem como os principais parceiros executores (22,4%), seguidas das associações empresariais (16,8%) e as igrejas (13,6%) (Tabela 12). Aquilo que poderíamos considerar como sendo organizações e coletividades integrantes de uma “sociedade civil juvenil” (movimento estudantil e grupos juvenis) aparece como parceria secundária no quadro das preferências das ações públicas municipais dirigidas aos jovens. Ainda assim, seria preciso investigar com mais profundidade para identificar com precisão a natureza das parcerias estabelecidas com esses grupos juvenis e movimentos estudantis citados nas entrevistas.

Tabela 12 - Atores e instituições da sociedade civil que participam ou participaram da implementação do programa/projeto *

Atores e instituições	FA	%
Associações de moradores	28	22,4
Movimento estudantil	14	11,2
Associações Empresariais	21	16,8
Grupos juvenis	5	4,0
Movimentos sindicais	2	1,6
Igrejas	17	13,6
Partidos	0	0,0
Nenhum	66	52,8
Outros	26	20,8
Não informou	2	1,6
Total	181	
(*Múltipla Escolha)		

2.10 Faixa etária do público destinatário

Considerando a faixa etária destinatária chegou-se à seguinte frequência: 55% das ações estão dirigidas para crianças e adolescentes num amplo campo etário que vai dos 7 aos 17 anos de idade. O público infanto-juvenil situado entre os 7 a 13 anos é contemplado em 17,8% dos casos e os adolescentes de 14 a 17 anos são destinatários em 37% das ações. Acima dos 18 anos encontram-se 45% dos programas/projetos/eventos, destes, 27% são dirigidos aos jovens entre 18 a 24 anos e 17,52% aos com idade entre 25 e 29 anos. Os dados indicam que é o Estatuto da Criança e do Adolescente o principal delimitador das ações públicas municipais

dirigidas a adolescentes e jovens na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A previsão de atendimento em projetos, programas e eventos para um público composto de crianças e jovens e, não raras vezes jovens adultos, aponta para uma ausência de especificidade no trato com o tema da juventude que ainda se encontra subsumido nas políticas públicas municipais a parâmetros jurídicos, educacionais e psicológicos estabelecidos para crianças e adolescentes. Em outras palavras, parece que o debate geracional sobre a necessidade de políticas públicas especialmente destinadas aos jovens acima dos 18 anos ainda não ganhou força significativa no conjunto dos municípios da região.

2.11 Recursos didáticos disponíveis

Os recursos didáticos disponíveis são, por ordem, textos avulsos e apostilas (51,2%), fitas de vídeo e filmes (48,8%), artigos de jornais e revistas (37,6%), livros (28%), recursos de multimídia (9,6%), cartazes, jornais e revistas (6,4%), materiais de artesanato/recicláveis (3,2%), outros recursos (16,8%). Em 10,4% das ações não foram informados os recursos¹⁰.

Destaca-se na lista acima a correlação inversa entre a baixa utilização de livros e o significativo uso de textos avulsos e apostilas, numa nítida evidência que a constituição de bibliotecas não tem se configurado como política prioritária nas ações dirigidas ao público juvenil nos municípios ao mesmo tempo em que a cultura da reprografia se instala como sucedâneo precário do livro.

2.12 Equipamentos públicos disponíveis

Procurou-se indagar sobre os equipamentos públicos móveis e imóveis disponibilizados aos jovens nas diferentes ações. Chegou-se ao seguinte resultado: a televisão é o equipamento mais disseminado, existindo em 72% dos casos, em seguida tem-se videocassete (67,3%), aparelho de som (56,8%), instrumentos artísticos/musicais (7,2%) e equipamento de informática/fax (5,6%). No aspecto de bem cultural imóvel em 15,2% das ações há utilização de biblioteca pública e há biblioteca própria em somente 8,8% dos casos. As quadras de esportes são aparelhos públicos mais disseminados e são citadas como disponíveis em 28% das ações públicas municipais.

2.13 Espaços ocupados

É grande a variedade de lugares onde as ações são desenvolvidas. Dos espaços indicados 36% são salas de aula, 19% são praças públicas, 16% centros esportivos e 7% centros culturais. Outros espaços citados (24%) foram: centro juvenil, cinemas, teatros, parques, auditórios, instituições privadas, prédio alugado, centros de capacitação, laboratórios de informática, local próprio e outros tipos de lugares. Os dados apontam ainda que em 65% dos casos essas ações dividem o espaço com outros programas ou projetos de outra natureza. Na quase totalidade das respostas (96%) não se registrou queixa dos informantes sobre possíveis problemas da ocupação combinada ou múltipla desses espaços. É particularmente importante checar esse tipo de informação no momento de estudos de caso com os usuários dos programas/projetos e também seus agentes (monitores, professores e técnicos) que podem ter visões alternativas sobre o cotidiano desses espaços. Se considerarmos a baixa sinergia entre as políticas

¹⁰ Resposta múltipla.

desenvolvidas no âmbito municipal não é difícil acreditar que as respostas dos coordenadores podem ser demasiado otimistas ou pouco realistas frente ao que se refere à administração e ao uso compartilhado de espaços para o desenvolvimento de programas/projetos/eventos.¹¹

A existência ou não de lugares próprios e adequados, bem como de materiais didáticos, para o desenvolvimento das ações é bastante reveladora dos níveis de institucionalidade e consolidação atingidos pela ação no âmbito da administração municipal. O fato da grande maioria das ações se desenvolver em salas de aula e em praças públicas expressa a improvisação no uso de espaços e também a perspectiva escolarizante da maioria das ações. Isso é mais um indicador da baixa capacidade instalada para o desenvolvimento de políticas públicas de juventude nos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro. Dos espaços apontados os centros esportivos são os que mais diretamente expressam a previsão de recursos orçamentários e prioridades na implementação de políticas no contexto das ações municipais. Em grande medida isso é devido à importância que é dada ao esporte no desenvolvimento de ações públicas voltadas para a ocupação e o controle do tempo livre juvenil. Chama atenção a baixa utilização/existência de centros e espaços culturais para o desenvolvimento das ações. Sem dúvida, este é um fenômeno resultante da insuficiente oferta desses equipamentos públicos na grande maioria dos municípios da região¹².

2.14 Origem dos recursos

Frente à pergunta sobre qual a origem dos recursos para o desenvolvimento das ações encontrou-se o município como fonte em 65% dos casos. Também foram citados os governos federal (12%) e estadual (8%), a sociedade civil (5%), empresas privadas (4%), a cobranças de taxas – um único caso no município de São Gonçalo – e outras fontes (7%).

É frágil a participação de outros entes da federação, da sociedade civil e empresas privadas. Os dados apontam para uma real municipalização das políticas de juventude ainda que não haja previsão orçamentária compatível com demandas e ações efetivadas em âmbito local.

2.15 Participação dos usuários na elaboração das ações

Sobre a pergunta se o público destinatário das ações participa de sua elaboração, registrou-se a não participação em 62% dos casos. A participação (38%) ocorreu através da sugestão de atividades (42,6%), da participação em reuniões com a equipe coordenadora da ação (18,69%), através da representação individual de jovens destinatários das ações na equipe coordenadora com fins de definição das ações (6,54%), com opiniões individuais (20,56%), através da representação de grupos juvenis

¹¹ É possível adiantar que no estudo de caso desenvolvido no Centro da Juventude da Prefeitura de Niterói o uso compartilhado do espaço pela coordenadoria de Juventude e outras secretarias no Centro Social Urbano da Ilha da Conceição é fonte de conflitos e desconforto para profissionais e usuários no desenvolvimento das atividades cotidianas.

¹² Em relação a existência de centros especialmente destinados à população jovem somente no município de Niterói houve referência a um Centro de Juventude, este precariamente situado num Centro Social Urbano tal como se evidenciou em estudo de caso que desenvolvemos na etapa qualitativa da pesquisa e que é objeto de considerações em outro relatório e também do vídeo-documentário “Jovens no Centro” (2005) realizado pelo Observatório Jovem do Rio de Janeiro/UFF.

(8,41%), por intermédio de pesquisa (1,87%) e oficinas, palestras ou conversas (1,87%). Nota-se que a participação dos jovens destinatários na elaboração das ações públicas municipais não é uma preocupação na significativa maioria das ações desenvolvidas. Nas ações em que a participação é considerada percebe-se que a tônica recai sobre a participação individual que se processa por canais informais e não institucionalizados. Menos de 10% das ações consideram a voz coletiva dos grupos juvenis no momento de sua elaboração.

2.16 Mecanismos de avaliação

a) Avaliação e acompanhamento das atividades

A principal e quase exclusiva forma de avaliação das atividades são as reuniões entre os membros da equipe técnica (92%). Em segundo lugar se encontram as reuniões com usuários do programa, em terceiro a aplicação de questionários aos usuários (17,60%) e em quarto lugar a reunião com familiares (15,20%). Outras formas de avaliação tais como assembléias, consultoria externa e avaliação institucional de programas de governo representam 20,8%.

b) Avaliação dos usuários ao final do programa

Em 63% das ações estão previstos mecanismos de avaliação dos jovens usuários ao seu término. Em 37% dos casos, contudo, não é realizado nenhum tipo de avaliação dos participantes. Os principais mecanismos de avaliação são as visitas, observações ou reuniões feitas pelo educador/instrutor/monitor no local de desenvolvimento das ações (35,4%), os questionários respondidos pelos jovens/alunos (15,2%) e outras diferentes formas de avaliação não especificadas (21,5%). A principal forma de publicação da análise ou avaliação das ações são os relatórios de circulação interna. Isso se dá em 84,1% dos casos. Jornais e revistas são veículos de disseminação da avaliação em somente 6,3% das situações e a existência de página na internet para este fim foi registrada numa única ocorrência. A combinação entre o significativo número de ações que não se preocupam em avaliar e divulgar o impacto do trabalho realizado sobre os usuários e a incipiente sistematização dos processos avaliativos cria um quadro de ausência de indicadores sobre a efetividade das ações públicas junto aos usuários dos programas desenvolvidos pelos executivos municipais.

2.17 Duração total das ações

A duração principal das ações (40%) é a que se desenvolve no período entre 6 e 12 meses. Em segundo lugar vem ações que duram 13 ou mais meses (24%), seguidos pelos programas que duram de 01 a 05 meses (15%) e os eventos de duração semanal (15%). Não foi possível saber a duração de 9% das ações. Os dados apontam, então, para uma alta carga horária de oferta de atividades presentes nos programas e projetos para os jovens nos municípios da região investigada.

2.18 Periodicidade dos programas

As respostas revelaram que as frequências principais de desenvolvimento dos programas estão relacionadas com ações que ocorrem diariamente e semanalmente (Tabela 13). No caso das iniciativas públicas municipais que oferecem atividades diárias

aos jovens seria interessante buscar perceber em que medida a ocupação do tempo livre não estabelece relação de concorrência com o tempo de escola.

Tabela 13 – Temporalidade das ações

Como o programa/projeto/evento funciona?	
Diário	37
Semanal	39
Diário por encontros	3
Mensal	8
Por encontros	10
Período letivo	4
Outros	6
Anual	11
Não soube responder	4
Total	122

2.19 Articulação do Projeto/Programa/Evento com outra secretaria

A maioria das ações (53,6%) mantém algum tipo de articulação com programas de outras secretarias do próprio município, de outro município ou de outra instância de governo. Entretanto, é significativamente expressivo o número de ações que se desenvolvem em caráter de isolamento dentro do poder público municipal quer seja em relação à sede ou a municípios vizinhos.

2.20 Formas de registro e sistematização

Em 70% das ações existe alguma forma de registro que vise sua replicação ou promoção. Os meios mais utilizados para o registro das experiências são os de natureza áudio-visual (rádio, página na internet, vídeo, filmes e fotografias). O jornal e o folder são recursos largamente utilizados para a disseminação das práticas municipais relacionadas com a juventude. As revistas, livros e boletins aparecem com menor incidência. As equipes técnicas são na grande maioria dos casos (75,2%) as responsáveis pela elaboração das publicações, os educadores dos programas aparecem em segundo lugar (13,6%), seguidos pelas equipes contratadas (9,6%) e os jovens usuários dos programas/projetos (8,8%)¹³. Nenhuma das 125 ações relacionadas nos 19 municípios da região metropolitana integrou ou construiu banco de dados ou arquivo de consulta pública. Os dados indicam que os suportes de disseminação das experiências privilegiados são aqueles que, em geral, não são organizados para divulgar textos analíticos, reflexivos ou de aprofundamento teórico. Tudo indica também que os registros públicos se destinem, prioritariamente, à divulgação pura e simples das ações do poder público municipal.

¹³ Pergunta estimulada e de múltipla escolha.

2.21 Conclusão

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro, devido à sua história geopolítica, ainda encontra na capital fluminense e no município de Niterói seus núcleos sócio-econômicos e políticos de influência regional. Esses municípios têm demonstrado que ações e omissões no âmbito das políticas públicas referidas aos seus limites geográficos causam impactos regionais. A existência de políticas sólidas de juventude nesses dois municípios poderia ser mecanismo indutor de políticas públicas conseqüentemente referidas à busca de soluções para os graves problemas da população de jovens da região. Entretanto, o município do Rio de Janeiro, na ocasião da pesquisa, não evidenciava possuir algo além da retórica preocupação com jovens e a comumente encontrada fragmentação de ações em diversos setores da administração focadas em crianças e adolescentes. Niterói, ainda que tenha constituído coordenação de juventude, o fez de maneira tímida e quase simbólica convidando jovens oriundos de movimentos estudantil, partidário e de pastoral para coordenar uma instância com baixa dotação orçamentária e institucionalidade precária.

Ainda que haja significativa diferenciação demográfica, sócio-econômica e territorial entre os municípios da região, pode-se apontar a ausência de órgãos de caráter específico para o desenvolvimento de políticas de juventude como uma de suas características principais. O município de Niterói é a exceção com a existência de uma coordenadoria de juventude que somente em 2004 foi oficializada no âmbito da Secretaria Municipal de Assistência Social e um Orçamento Participativo Jovem, que, em linhas gerais, dedica-se à realização de eventos com fins de mobilização juvenil.

Além da quase ausência de institucionalidade específica para a população jovem, os municípios se identificam pela fragmentação, superposição e incipiência das ações. De modo geral, os responsáveis pelos programas de juventude se situam em lugares de pouco prestígio na estrutura político-administrativa das prefeituras o que, em parte, explica suas dificuldades em informar sobre as previsões orçamentárias das ações.

Há significativo acúmulo de coordenação de ações em alguns indivíduos. Isso fez com que houvesse duplicidade de informações relativas ao coordenador da ação municipal na sistematização dos dados coletados.

Verificou-se que a concentração das ações se dá nas áreas do esporte e da ação social. Da mesma forma, os objetivos encontram-se referidos a temas fortemente centrados em atividades de lazer característica de toda uma geração de políticas públicas que, na América Latina, se identificam principalmente por estarem a serviço do controle social do tempo livre juvenil. Este tipo de política, em linhas gerais, não possui a garantia de direitos como principal substrato. Além desta característica que unilateraliza o tempo da juventude em torno do imaginário esporte-cultura, encontra-se um tipo particular de relacionamento entre os serviços oferecidos e o público-alvo, tendo este último o papel de receptor de mensagens, em geral, moralizadoras. Isso é evidenciado pela significativa incidência de palestras como principal recurso de implementação das ações. É curioso perceber a existência de predomínio de objetivos orientados para as artes e os esportes num quadro institucional no qual a maioria das ações está situada nas secretarias dedicadas à ação social e assistência. Isso reforça a hipótese da existência de usos instrumentais – assistenciais e de controle social – das culturas artísticas e esportivas. Sob a idéia-força de “protagonismo juvenil”, muitas ações públicas e iniciativas da sociedade civil têm sido organizadas. Entretanto, a análise da realidade concreta evidencia que essa idéia se constitui muito mais numa promessa bem

intencionada do que numa prática social de efetiva participação. Este protagonismo, via de regra, dispensa a busca do relacionamento com os jovens como sujeitos coletivos, com pautas autônomas de participação. Em geral, as abordagens estão ancoradas em processos individualizados nos quais os sujeitos jovens se situam como platéia de espetáculos, alunos de cursos e oficinas, competidores de campeonatos e implementadores de projetos de desenvolvimento local cujas linhas de ação são previamente determinadas por coordenadores adultos.

Existe real municipalização das ações destinadas aos jovens da região sem que isso signifique aumento na densidade participativa. As ações são elaboradas pelas equipes técnicas com baixíssima interlocução com a sociedade civil organizada, especialmente o que poderíamos chamar de *sociedade civil juvenil*, pouca sinergia intramunicipal e débil assessoramento externo que poderia contribuir para minimizar a pouca experiência e capacitação dos gestores para o desenvolvimento de políticas de juventude.

Os dados sócio-econômicos referentes aos jovens entre 15 e 24 anos são eloqüentes ao evidenciarem situações de agravo às condições de vida e garantia de direitos, destaca-se, em especial, a mortalidade de homens jovens, a informalidade dos postos de trabalho, a baixa proteção previdenciária, a superexploração dos que trabalham e a interrupção dos estudos aos 18 anos. As conseqüências piores deste quadro recaem sobre os mais pobres e as mulheres jovens. É de se esperar que as políticas públicas dêem respostas a esses problemas, contudo, o quadro encontrado na RMRJ no período de investigação de campo é de quase indiferença às reais necessidades da população jovem dos municípios apontadas pelas estatísticas e indicadores sociais. Dessa forma é possível afirmar que não existem políticas públicas de juventude na Região Metropolitana do Rio de Janeiro considerando que as ações são desprovidas de dotações orçamentárias compatíveis com as demandas, as equipes técnicas e agentes de implementação dos programas são em número insuficiente e, em geral, despreparados para as atividades. Além do mais as ações identificadas não possuem escala capaz de causar impactos regionais duradouros e de qualidade.

2.22. Bibliografia

- FALÚ, Ana e MARENGO, Cecília. Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. In: Ribeiro, Ana Clara Torres. *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, 211-226.
- FUNDAÇÃO CIDE. *Rio Urbano*. Rio de Janeiro: Revista Rio Urbano, março de 2002.
- IBGE. *PNAD 2003*. www.ibge.gov.br
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. São Paulo: HUCITE, 1997, 2ª ed.

3. NOVOS DESENHOS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA ESFERA LOCAL

3.1 POLÍTICAS NACIONAIS DE EJA: QUESTÕES ATUAIS

O campo das políticas públicas de educação e escolarização de jovens e adultos conformou-se no Brasil em meados do século XX (BEISIEGEL, 1974, 1997), estando, portanto, mais institucionalizado que o terreno emergente das políticas de juventude.

Embora os direitos educativos formais da população jovem e adulta tenham se alargado no período de redemocratização da sociedade e do Estado brasileiros, posterior a 1985 (CURY, 2000) as políticas educacionais para esse grupo social se situaram no âmbito do que Martins (1997) classificou como processos de inclusão precária e marginal, território particularmente vulnerável à redefinição dos papéis do Estado e das organizações sociais, das fronteiras entre a responsabilidade pública e privada, entre as políticas sociais compensatórias e a filantropia, movimentos estes que informam o comportamento dos agentes públicos governamentais e não-governamentais na formação das políticas públicas do período recente.

Apesar de a Constituição de 1988 trazer avanço nesse campo, ao reintroduzir o direito de todos ao ensino fundamental independente da idade — o que não ocorria desde 1934 — o preceito da lei máxima, no entanto, não se fez prática para a extensa maioria de cidadãos não-alfabetizados e/ou não-escolarizados.

Segundo uma série de estudos, o modo como se deu a expansão da oferta de vagas observada nas últimas décadas e a progressiva incorporação de segmentos populares à escola pública não assegurou à maioria das crianças e adolescentes a permanência e a progressão com êxito na aprendizagem, o que se articulou à cultura da repetência para caracterizar o sistema educacional brasileiro pelo fracasso escolar e seu alunado por acentuada defasagem idade/série. Resultado desse processo, um numeroso grupo de jovens com baixa escolaridade — marcados por experiências escolares descontínuas e negativas — somou-se ao enorme contingente de adultos que não teve acesso à escolarização na infância e adolescência, compondo uma legião de cidadãos que demanda novas e mais adequadas oportunidades educacionais. Esse processo tem sido eficiente para explicar a relativa “juvenilização” do alunado nos programas educacionais originalmente desenhados para acolher adultos (fenômeno este percebido há pelo menos duas décadas), e certa indiferenciação das políticas públicas recentes de aceleração de aprendizagem e regularização do fluxo escolar com relação àquelas de educação de adultos, entre outros fatores determinantes.

No campo da educação de jovens e adultos, novos problemas se agregam à histórica insuficiência de oportunidades de escolarização frente à demanda social, e à já diagnosticada inadequação dos modelos pedagógicos ao perfil sociocultural e cognitivo dos educandos.

O pólo dinâmico das políticas públicas de educação e escolarização de jovens e adultos vem se deslocando progressivamente para a esfera local de poder, em processos combinados de desconcentração, descentralização, participação e inovação, ainda por ser adequadamente estudados, o que justificou o privilégio concedido por este projeto à esfera municipal de governo. No caso das políticas de educação de jovens e adultos, porém, essa prioridade convive com a ação indutora (financiamento) da União para

muitos programas de escolarização de jovens e adultos ainda em curso. São iniciativas das esferas federal e estadual de governo que, no entanto, nem sempre se realizam, no plano municipal, em ações coordenadas com seus governos.

No âmbito local, as secretarias de educação estão sendo pressionadas pela demanda crescente de jovens que voltam a procurar a escola, principalmente no nível médio, para atender à exigência de certificação imposta pelo mercado. Essas secretarias vêm-se estranguladas pela falta de verbas, particularmente pela impossibilidade de utilização das verbas do FUNDEF para as antigas classes de ensino supletivo, e pela histórica falta de experiência em lidar com esse problema, até a pouco situado na competência de órgãos federais ou estaduais. Acresce-se a isso a tradicional descontinuidade das gestões político-administrativas que, via de regra, abandonam as políticas e experiências anteriores, à assunção de um novo partido ao poder, e a dificuldade de coordenação das diferentes iniciativas realizadas em seu território.

Enfim, oito anos já se passaram desde a promulgação da LDBEN - Lei nº. 9.394/96, em que a EJA se legitima como modalidade de ensino, e quatro anos desde a aprovação do Parecer 11/2000 da CEB/Conselho Nacional de Educação, estabelecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos e os sistemas de ensino continuam tentando promover as mudanças necessárias que atendam as exigências legais e sociais.

3.2 Contexto dos projetos de EJA: apresentação dos resultados

Nenhum dos projetos apresentados como de EJA, pelos gestores entrevistados, foi excluído, mesmo que, entre eles, estivessem modelos que do ponto de vista da atual legislação não fossem considerados como parte da modalidade, citando-se como exemplo o ensino regular noturno de ensino fundamental. Ou seja, o estudo aceitou o entendimento do gestor local sobre as ações possíveis de estarem dentro do campo da EJA.

O atendimento de EJA tem sido basicamente presencial; dos 37 projetos, apenas dois se identificaram como não-presenciais, estando ambos vinculados diretamente ao atendimento supletivo. Na Tabela 1, observa-se uma concentração em programas que atendem alfabetização, primeiro e segundo segmento do Ensino Fundamental (EF).

Tabela 1 - Programas apresentados como EJA pelos gestores municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Município	Programa	Abrangência
Belford Roxo	Proaeja	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Duque de Caxias	Programa de Educação para Jovens e Adultos	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
	PAEJA - Programa de Apoio aos Educandos Jovens e Adultos	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
	Projeto Alfa Rural	Alfabetização
Guapimirim	Projeto de EJA	1º e 2º Segmentos do EF
Itaboraí	Projeto de EJA	2º Segmento do EF

Itaguaí	Regular Noturno	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Japeri	EJA - Educação de Jovens e Adultos	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Magé	Programa Espaço Escola de Pais	1º e 2º Segmentos do EF
	Programa de combate à evasão e repetência	1º e 2º Segmentos do EF
	Programa Criança Feliz	1º e 2º Segmentos do EF
	Melhor Idade	1º e 2º Segmentos do EF
	Viver em paz	1º e 2º Segmentos do EF
Mangaratiba	Centro de Estudos Supletivos	2º Segmento do EF
	Ensino Regular Noturno	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Maricá	Programa de EJA	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Mesquita	Educação de Jovens e Adultos	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Nilópolis	Alfa.com	Alfabetização
	Turmas regulares de EJA	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Niterói	Viva Rio	2º Segmento do EF
	PELE - Projeto de Educação, Leitura e Escrita	Alfabetização
	Escola de EJA / Supletivo noturno	1º e 2º Segmentos do EF
	Progressão parcial - dependência	2º Segmento do EF
Nova Iguaçu	MOVA - Alfabetização de mulheres adultas	Alfabetização
Paracambi	Regular noturno	Alfabetização e 1º Segmento do EF
	EJA - Educação de Jovens e Adultos	2º Segmento do EF
Queimados	Brasil Alfabetizado	Alfabetização
	Regular noturno	1º Segmento do EF
	EJA - educação de jovens e adultos	1º Segmento do EF
Rio de Janeiro	PEJ - Programa de Educação Juvenil	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
São Gonçalo	Viva Rio	1º e 2º Segmentos do EF
	Luz das letras	Alfabetização
	BB Educar	Alfabetização
	Fortalecendo a EJA	1º Segmento do EF
São João de	Ensino Fundamental regular noturno com	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do

Meriti	aceleração	EF
Seropédica	Supletivo	Alfabetização, 1º e 2º Segmentos do EF
Tanguá	Projeto de EJA	Alfabetização e 1º Segmento do EF

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

No geral, encontra-se a seguinte situação: 22 projetos de alfabetização; 25 voltados para o primeiro segmento do Ensino Fundamental; 24 para o segundo segmento do Ensino Fundamental; e 1 para o Ensino Médio. A maioria dos programas teve início entre os anos de 2001 e 2003, o que deve estar relacionando com políticas de financiamento em nível federal, como por exemplo, o Programa Recomeço.

Tabela 2 - Data de início dos programas

Ano de início	Nº de programas
1980-1985	2
1986-1990	1
1991-1995	3
1996-2000	8
2001-2003	15
Não responderam	8
Total	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004.

Segundo os entrevistado, 27 programas foram aprovados pelos Conselhos Municipais ou Estaduais de Educação, 7 não o foram e 3 nada informaram. A maioria dos gestores responsáveis locais em EJA está no cargo há mais de 3 anos, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Tempo que os gestores de programas de EJA ocupam o cargo

Tempo que ocupa o cargo	Nº de gestores
Menos de 1 ano	9
De 1-2 anos	4
3 anos ou mais	24
Total	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

O fato dos gestores declararem estar atuando na área de EJA há mais de três anos, sugere uma rotatividade pequena nos municípios pesquisados. Vale ressaltar, no entanto, que a permanência das mesmas pessoas na gestão das ações de EJA pode sugerir a dificuldade em encontrar educadores com esse perfil no âmbito das escolas e da própria municipalidade, optando em manter o mesmo profissional nesses postos de direção.

Tabela 4 - Tempo de atuação na área de EJA dos gestores de programas

Tempo que está na área	Nº de gestores
Menos de um ano	5
De 1-2 anos	1
3 anos ou mais	31
Total	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004.

Os projetos têm características bastante diversas. As ofertas de alfabetização *stricto sensu* são, no todo, contraditórias. Um não expressam a preocupação com a garantia de continuidade dos alunos no sistema, guardam modelos de ensino regular noturno¹⁴ reproduzidos do ensino regular para crianças e adolescentes da faixa obrigatória, e oferecem atendimento de cursos supletivos presenciais para o ensino médio; outras apontam para a continuidade; preocupam-se com o atendimento aos jovens, às mulheres e à população de zona urbana com características rurais.

No geral, categorizaram-se as ofertas obedecendo à diversidade que a pesquisa de campo indicou. Assim, os 37 projetos foram organizados em 20 categorias, cujas diferenças podem, *a priori*, parecer pequenas, mas uma análise mais atenta desvenda a produção de novos sentidos para a área.

¹⁴ Assume-se a nomenclatura utilizada no cotidiano das redes — ensino regular noturno — embora desde a Constituição a expressão seja ensino noturno regular. Não se trata de um jogo semântico, invertendo palavras, mas porque atende a quesitos admitidos como o do trabalho do menor, o que obriga a pensar estratégia noturna de regular atendimento, para cumprir o dever da oferta de EF para todos.

Tabela 5 - Projetos municipais, segundo tipo de oferta na EJA

Tipo de Oferta	Nº absoluto	Proporção (%)
Alfabetização / 1º e 2º segmentos do EF – regular	7	17,9%
Alfabetização e 1º segmento do EF – regular	3	7,6%
Regular noturno com aceleração – alfabetização e EF	1	2,5%
Supletivo	3	7,6%
Supletivo com inovações produzidas pela SME	2	5,1%
Alfabetização da própria SME	2	5,1%
Alfabetização MOVA (para mulheres)	1	2,5%
Teleducação Viva Rio (1º segmento do EF)	1	2,5%
Teleducação Viva Rio (2º segmento do EF)	1	2,5%
Regular noturno – 1º segmento do EF	3	7,6%
Regular noturno – 2º segmento do EF	2	5,1%
Regular noturno – primeiro e segundo segmento do EF	4	10,2%
Regular noturno – alfabetização e EF	1	2,5%
Regular noturno – alfabetização, EF e médio	1	2,5%
Brasil Alfabetizado	1	2,5%
AlfaRural	1	2,5%
BBEDUCAR	1	2,5%
Alfabetização via computador – inclusão digital: Luz das Letras e Alfa.com	2	5,2%
PEJ - Programa de Educação Juvenil alfabetização e EF	1	2,5%
Projetos considerados extra-classe	1	2,5%
Total	37	100%

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

A primeira análise identifica novos arranjos no atendimento à EJA, por exemplo, o fato de a maioria dos projetos (7) estar atrelada à alfabetização e aos dois segmentos do EF. Agregando-se a esse dado os projetos voltados para a alfabetização e primeiro segmento do EF (4), tem-se um atendimento significativo com as referidas características. O dado pode estar relacionado a múltiplos aspectos, como por exemplo,

o fortalecimento de debates sobre o direito à continuidade, estimulados, entre outros, pela legislação, como pode ser o caso do Parecer CNE 11/2000, que reafirma explicitamente a necessidade de as ofertas de alfabetização garantirem o direito a uma escolaridade mínima, assim como, também, pelos movimentos de educadores vinculados à EJA que se têm multiplicado pelo Brasil nos últimos anos¹⁵.

No âmbito da alfabetização *stricto sensu*, encontra-se apenas um projeto do Programa *Brasil Alfabetizado*, refletindo as dificuldades de implementação desse programa federal junto aos municípios¹⁶; dois de iniciativa das próprias secretarias de educação; um originário de parceria com o Banco do Brasil (BBEducar); dois em parceria com organizações não-governamentais, ambos desenvolvendo a proposta de Telecurso oferecida pelo Viva Rio. Ainda constata-se dois projetos vinculados a segmentos específicos da população, um voltado para mulheres (portanto, com perspectiva de gênero) e um para população com características rurais. Merecem atenção dois projetos de alfabetização via computador, traduzindo a concepção de inclusão digital.

O PEJ – Programa de Educação Juvenil, que oferece desde a alfabetização ao final do EF, foi destacado dos demais que oferecem esse mesmo formato, considerando sua história (existe há vinte anos) abrangência (funciona em 118 escolas, com 1.200 professores e mais de 120 mil alunos, além de manter 130 “classes anexas”, instaladas em empresas e instituições), sua especificidade (trabalha com um conceito específico de alfabetização e reúne aspectos culturais, artísticos, esportivos, entre outros); disponibilidade de infra-estrutura e ações sistemáticas de formação dos professores.

De extrema relevância é a existência de número significativo de atendimentos a jovens e adultos por meio do chamado Ensino Regular Noturno - ERN (12), e o fato de que essa oferta está sendo tratada pelas secretarias como EJA. Sem dúvida, tal situação está relacionada a vários fatores, um deles o próprio perfil da população que o frequenta, muito mais identificado com o histórico político-pedagógico da EJA do que com as alternativas abertas na legislação para essa modalidade educativa. Outro fator é a transformação de várias turmas dos cursos supletivos em Ensino Regular Noturno (ERN), de modo a receber recursos financeiros do FUNDEF. É interessante observar que, na maioria dos projetos, o ERN é organizado com novos arranjos de carga-horária, currículo, metodologias e didática.

Em um município, detectou-se um projeto de ERN em nível de Ensino Médio. Segundo a atual LDB, a última etapa da educação básica é de responsabilidade da esfera estadual, o que significa, nesse caso, assunção dessa responsabilidade pelo nível municipal, provavelmente pela ausência do poder estadual na oferta do Ensino Médio.

Foi também encontrado um projeto considerado *extra-classe*, voltado para questões específicas de leitura. Sinaliza-se a pouca articulação da EJA com outros projetos escolares e universitários, parecendo por vezes tratar-se de uma escola à parte. Projetos e programas da própria secretaria ou de outras – como é o caso do DST/Aids, bastante popular nas escolas brasileiras – não aparecem entre as respostas dadas. Cabe perguntar que tipo de articulação existe entre o(s) sistema(s) e a EJA. Embora surja em

¹⁵ Cf. nota 2

¹⁶ Para atingimento das metas em 2003, o MEC fez 144 convênios, realizados com instituições parceiras de metas elevadas. Para 2004, a estratégia consolida-se com o somatório de pequenos projetos municipais, além das metas fixadas com os parceiros para 2004, 2005, 2006.

alguns projetos a referência ao incentivo à visita a museus e bibliotecas, não fica claro em que tipo de projeto ou planejamento tal atividade está inserida.

Quanto aos objetivos dos projetos de EJA, observa-se que a grande maioria desenvolve sua prática com enfoque na escolarização, e em segundo plano a qualificação mercado de trabalho, conforme a Tabela 6.

Tabela 6 - Objetivos dos programas/projetos de EJA
(resposta múltipla)

Objetivos	Programas
Escolarização/alfabetização	29
Preparar/formar/qualificar para o mercado de trabalho	10
Inclusão/inserção social/resgate da cidadania	8
Outros	4
Total	51

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Os programas são elaborados basicamente pelas próprias equipes das secretarias de educação, conforme pode ser visto na Tabela 7.

Tabela 7 - Atores que participam ou participaram da elaboração do projeto/programa (resposta múltipla)

Atores que participaram	Programas
Equipe técnica	34
Organismo da sociedade civil	1
Governo do estado	2
Governo federal	2
Outros	6
Desconhece/não forneceu dados/não há dados	1
Total	46

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Ainda que diante de novas demandas os municípios apresentem algumas mudanças nas práticas de EJA, observa-se que as transformações são feitas de forma casual, sem planejamento, organização e articulação. Reflexo disso é o fato de a maioria dos responsáveis pelos projetos declararem não ter conhecimento do valor fixado na dotação orçamentária. Apenas duas fontes foram citadas – recursos próprios da prefeitura e do FNDE, e somente três responsáveis pela EJA nos municípios disseram

ter conhecimento do valor dos recursos vinculados aos projetos na área. As organizações não-governamentais, empresas e sociedade civil, quando mencionadas, aparecem como parceiras na cessão de espaço físico, de equipamentos, capacitação e materiais.

No estudo, explicita-se que atualmente as municipalidades da RMRJ são os principais mantenedores dos projetos de EJA, embora com recursos bastante limitados. Nas entrevistas apareceram, de forma recorrente, as dificuldades para obtê-los, porque, de modo geral, os gestores ainda se encontram pouco sensibilizados para assumir esse direito constitucional. O que se pode notar é a falta de clareza quanto à responsabilidade de atendimento na EJA nos termos da legislação em vigor, enquanto na prática ela está diluída nas esferas federal, estadual, municipal e ainda na sociedade civil. Mas, apesar do baixo atendimento nos municípios metropolitanos, os poucos recursos são, quase exclusivamente, da esfera municipal, como esforço do poder público para oferecer respostas às demandas locais.

Porque independentes de recursos e regras de aplicação, nem sempre as alternativas oferecem propostas mais adequadas às características do público a que se destinam, mantendo-se atreladas a concepções instituídas e superadas pelas novas formulações do campo. Em alguns casos, observam-se táticas de que os municípios lançam mão para conseguir recursos para a EJA. Incluindo-a em alguma outra categoria, como subterfúgio (como é o caso do ERN), cedem vez para a execução de ações freqüentemente inadequadas a jovens e adultos, mantendo estruturas formais, horários rígidos, duração extensa e inflexível, em troca de recursos adicionais e do encobrimento de uma política local de direito, pela submissão a regras de um poder central inconstitucional. Estas táticas, reconhecidas subrepticamente pelo governo federal ao tempo do Ministro Paulo Renato, jamais foram questionadas, pelo fato de o próprio poder central descumprir, com a sua opção política, a Constituição Federal de 1988, quando da aprovação da Emenda 14/96 que deu base para a criação do FUNDEF. No “acordo de silêncios”, deu-se margem para que vários subterfúgios fossem “tolerados”, desde que se levasse adiante a Lei do FUNDEF, francamente inconstitucional e discriminatória com os jovens e adultos.

Cabe ressaltar o índice enorme de responsáveis pelos programas localmente, que não souberam responder sobre a origem dos recursos financeiros destinados aos respectivos programas e projetos, demonstrando, na maioria das vezes, que os recursos acabam sob a responsabilidade de instâncias que estão longe das ações desenvolvidas. Foi possível perceber que as secretarias de educação tem pouquíssimo acesso às informações relativas ao financiamento.

Tabela 8 - Fonte dos recursos orçamentários dos programas/projetos

Fonte dos recursos	Dispõe	Não dispõe	Desconhece/não forneceu ou não há dados	Total
Federais	16		21	37
Estaduais	1	3	33	37
Municipais	19		18	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Outro dado importante a ser destacado é o fato de quase todos os projetos analisados vincularem-se às secretarias de educação, basicamente funcionando “a reboque” de algum órgão da própria secretaria, o que pode ser atestado pela presença de apenas três municípios com um setor destinado exclusivamente para a EJA. Deve-se lembrar que o Plano Nacional de Educação de 2001 estabelece, nos seus objetivos e metas, “reestruturar, criar e fortalecer, nas secretarias estaduais e municipais de educação, setores próprios incumbidos de promover a educação de jovens e adultos”.¹⁷

3.3 Origem da ação e dos materiais didáticos

Várias são as origens das ações de EJA. Um município respondeu ter sido resultante do Programa *Alfabetização Solidária*, um outro do MOVA e um da extinta Fundação Educar (ex-Mobral).

No que se refere a materiais didáticos, 20 projetos mencionaram o material disponibilizado pelo MEC e elaborado pela Ação Educativa – *Viver Aprender*. A opção em utilizar o livro recomendado pelo MEC deve-se principalmente ao fato de o FNDE ter financiado, durante vários anos, a reprodução desses livros como uma das ações de apoio à EJA. Além dessa indicação, também se assinala o uso de jornais, revistas, livros produzidos pelos alunos etc. como estratégias didáticas nas ações de atendimento.

Do total de 37 programas há informação de que 26 deles produzem algum tipo de material didático para uso dos alunos, seja para complementar a utilização dos materiais acima citados, seja para substituí-los.

Tabela 9 - Materiais utilizados programas/projetos

Material	Programas
Jogos	1
Textos diversos/apostilas/ dicionários/ cadernos de poesia/ produções artísticas	23
Outros	3
Revista do mova	1
Trabalhos manuais/artesanais	3
Não forneceu dados	6
Total	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Entre os principais recursos utilizados como apoio para a ação pedagógica podem ser destacados as revistas, jornais e vídeos. conforme tabela abaixo. O entrevistado poderia marcar todas as opções possíveis, por esse motivo o resultado deu bastante alto.

¹⁷ Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

Tabela 10 -Recursos didáticos disponíveis e utilizados pelos programas

Recursos didáticos utilizados	Nº de programas
Revistas	31
Jornal	31
Vídeos	31
Telecurso	3
Laboratórios	2
Equipamentos de esportes	3
Outros programas de televisão	12
Atividades extra-classe	25
Biblioteca	16
Outros	2
Exposições/mostras	1
Recursos de multimídia	3
Jogos	3
Pesquisa	1
Coletânea de atividades a partir de um tema	1
Não forneceram dados	1
Total	166

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

3.4 Formação continuada de professores

A *formação continuada* de professores ainda vem sendo tomada como *capacitação*, na totalidade dos casos, talvez induzida pelo questionário, que assim indagava. Parece não serem percebidas diferenças entre as expressões e os conceitos que elas agregam, pois nenhum dos entrevistados fez qualquer objeção ao modo como se nomeia a ação. Sabe-se, inclusive, que até então as ações descritas nas resoluções¹⁸ que definem os financiamentos as nomearam desse modo, o que certamente leva à generalização do termo, sem qualquer crítica ao conceito nele embutido. Mantendo-se a expressão corrente, assinala-se que no item *capacitação de professores* há a execução de modelos de formação bastante fragmentados. Entre os responsáveis pelas capacitações aparecem uma universidade estadual; duas particulares; o SESI; o MOVA estadual; uma organização não-governamental e o Programa BBeducar. Esse campo também pode ser interpretado por muitas ausências, pois os questionários não trazem

¹⁸ Na atual Resolução do FNDE para o Programa *Brasil Alfabetizado*, constata-se a mudança da expressão para *formação de alfabetizadores*.

informações suficientes e muitos gestores respondem evasivamente, admitindo não lembrar do tema tratado nas *capacitações*.

Dos 37 programas pesquisados, 31 declaram realizar capacitação aos profissionais envolvidos, mas cabe ressaltar que a grande maioria afirma que a capacitação é realizada pelas próprias equipes das secretarias.

Tabela 11 - Formas de realização das capacitações oferecidas aos professores dos programas/projetos

Forma de realização da capacitação	Programas
Cursos/programa de formação/oficinas	20
Palestras/seminários/fóruns	1
Reuniões sistemáticas/grupos de estudos	3
Desconhece/não forneceu dados/ não há dados	7
Total	31

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Nesse processo, deve-se destacar, uma presença significativa de organizações não-governamentais, frente às universidades, por exemplo. Dentre as universidades envolvidas nos processos de capacitação quatro são públicas, e outras quatro privados, entre elas três confessionais.

Tabela12 - Responsáveis pela realização das capacitações

Quem desenvolve a capacitação	Programas
Equipe técnica	18
Universidade	6
Ong	7
Outros	11
Desconhece/não forneceu dados/não há dados	1
Total	43

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

3.5 Apoio aos estudantes, questões metodológicas, acompanhamento pedagógico e certificação

De forma recorrente, a carteira de estudante foi apontada como estímulo à participação do aluno no curso; em alguns, o vale-transporte e o vale-refeição; em um

município, uma bolsa de estudos. Entretanto, na maioria dos casos não existe incentivo à participação dos alunos.

Quanto à certificação, a grande maioria declara que acontece a partir de avaliação no processo, destacando-se dois projetos sem certificação, apenas com declaração de participação e aproveitamento. Nesse tópico, surge quase com unanimidade um conjunto de instrumentos – provas, trabalhos, frequência, comportamento e auto-avaliação – para garantir a verificação dos resultados alcançados pelos alunos. Essas formas de avaliação ainda estão bastante referidas aos modelos mais tradicionais da educação regular, como por exemplo, *comportamento*, que parece ter como alvo, principalmente, os jovens alunos de EJA. A grande maioria dos programas realiza avaliação de seus educandos (35). Um dos programas não realiza avaliação e um não informou. Os dados aqui expostos podem ser visualizados nas Tabelas 13 e 14, a seguir.

Tabela 13 - Formas de avaliação dos educandos

Formas de avaliação	Nº de programas
Prova	27
Comportamento	13
Trabalho	23
Seminários	8
Frequência	16
Auto-avaliação	13
Participação do aluno/envolvimento	1
Não forneceu dados	1
Total	102

Tabela 14 - Instrumentos utilizados para avaliar a possibilidade do aluno progredir para outras etapas de ensino

Como se dá a progressão	Programas
Prova	13
Trabalho	2
Outros	1
Participação em sala de aula	3
Acompanhamento do monitor	2
Não forneceu dados	16
Total	37

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Do total dos programas, 34 realizam certificação dos alunos concluintes. Destes, 31 o fazem dentro do processo educativo, ou seja, o certificador é o órgão municipal que implementa a ação, dois realizam certificação externa e um não informou.

A maioria dos programas (22) informa que realiza algum tipo de ação para incentivar os alunos concluintes a prosseguirem os estudos. Entretanto, poucos destes programas têm parcerias efetivas com a rede de ensino médio/estadual (5), os encaminhamentos para a continuidade dos estudos se dão, em geral, pela indicação de escolas e vagas para os alunos (15 programas).

Em relação a parcerias estabelecidas com outras secretarias, 20 dos 37 programas informam que realizam este tipo de ação. Não é possível saber, entretanto, qual a natureza destas parcerias e os resultados destas para o programa e para os educandos.

Importante também é a falta de acompanhamento e registro do trabalho desenvolvido, observável no momento da realização das entrevistas. A maioria dos responsáveis pelos projetos convocava funcionários distintos, perguntando-lhes uma série de questões, muitas sem qualquer registro escrito do trabalho realizado.

3.6 Fundamentos das políticas públicas

Com a Tabela 15 visa-se a analisar os documentos utilizados pelos gestores e responsáveis por políticas públicas de EJA, em subsídio e fundamento à constituição dessas políticas. Ainda que o uso de documentos possa conferir outro discurso sobre o campo estudado, sabe-se que só formulações são insuficientes para mudar as práticas e as concepções subjacentes a estas novas formas discursivas.

Tabela 15 - Documentos considerados para implementação de políticas de EJA, segundo gestores municipais

Documentos, diretrizes e legislação	Nº absoluto	Proporção (%)
Constituição Federal	8	12,5
Plano Estadual de Educação	2	3,13
Plano Nacional de Educação – PNE	7	10,94
Plano Municipal de Educação	7	10,94
Declaração de Hamburgo (V CONFINTEA)	1	1,56
Conselho Estadual de Educação	10	15,6
LDBEN	13	20,32
Conselho Municipal de Educação	8	12,5
ECA	1	1,56
Parecer CNE 11/2000	5	7,82
PCN de EJA	2	3,13

Fonte: Novos desenhos da educação de jovens e adultos na esfera local. UFF, 2003/2004

Pela variedade de documentos, percebe-se ser este um dado bastante interessante a ser aprofundado. A todos os entrevistados foi apresentada uma série de opções sobre

documentos, diretrizes e legislações considerados na elaboração das políticas municipais de EJA, dentre as quais o gestor poderia escolher mais de uma. O quadro, portanto, deve ser interpretado considerando que um mesmo município pode ter indicado vários documentos como resposta a essa pergunta.

Uma primeira análise demonstra que o documento da V Conferência Internacional de Educação de Adultos – CONFINTEA, referência mundial para a área; o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA; os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN para a EJA e os Planos Estaduais de Educação não têm sido considerados essenciais para a formulação e implementação de novas políticas. Tal constatação é de extrema relevância, principalmente no que se refere aos PCN de EJA, os quais foram acompanhados de todo um processo de discussão com os municípios, a partir do projeto “Parâmetros em Ação”.¹⁹

Conforme a Tabela 15, os documentos mais utilizados são a LDBEN (13) e as Resoluções do CEE (10), documentos que deliberam de forma legal as ações da área, contemplando, de modo geral, formulações de acordos internacionais e de leis maiores. Mesmo assim, dos 20 municípios, apenas 13 recorrem à LDBEN, texto básico e obrigatório a todas as instituições que desenvolvem qualquer atividade educacional. Em segundo lugar, aparecem os conselhos municipais (8), a Constituição Federal (8), o Plano Nacional (7) e o Plano Estadual (7) de Educação. Por fim, o Parecer CNE 11/2000, sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, do CNE, cujo relator, Professor Jamil Cury, desenvolveu seu relatório a partir de audiências públicas e reuniões com os Fóruns de EJA em todas as regiões do país, foi declarado importante para a formulação de políticas públicas por apenas cinco gestores.

O referido parecer mobilizou muitos educadores e dirigentes quando de sua formulação. Não apenas isso o faz importante, mas toda a fundamentação da EJA enquanto modalidade educativa, nele desenvolvida, esclarecendo, ao recorrer a documentos básicos referenciais, a mudança de paradigma na área. Apesar de ter desencadeado, com sua formulação, ampla discussão nos estados/regiões, possibilitando a socialização do conhecimento sobre novas concepções e conceitos, e pondo em cena pública a área e seus modos de pensá-la politicamente, entretanto, parece ser de restrita circulação e difusão nos meandros da política municipal. Sem dúvida, sua consulta é exigência fundamental para qualquer gestor e para as equipes de secretarias. A frágil intimidade com a existência desse texto, mais uma vez, explicita que a prática de EJA é feita de forma contingencial, sem reflexão, sem planejamento e sem articulação com o sistema como um todo. Em alguns municípios fica claro que o gestor nem mesmo sabia o que significava Parecer Cury ou CONFINTEA, apenas um deles mostrando conhecimento seguro sobre do que se tratava.

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que se observa, analisando os dados relacionados aos programas de EJA oferecidos, é que a política pública de EJA é sempre uma política “menor”, para a qual não se prevêem nem metas compatíveis ao dever do Estado com o direito da cidadania; nem recursos orçamentários dignamente; nem espaço próprio nas escolas – tanto estão em escolas em que a direção admite o turno noturno sem levar em conta as necessidades

¹⁹ Não se atribui juízo de valor quanto ao fato de serem, ou não, os PCN, referências para a área; apenas se faz uma constatação. A forma política do governo anterior, regulando nacionalmente os segmentos e modalidades de ensino deveria colocá-los em posição de destaque.

de horário dos demandantes; impõem condições inadequadas aos sujeitos, como cadeiras e carteiras pequenas, próprias para crianças, em ambientes tipicamente infantis, sem recursos do mundo jovem e adulto; nem mesmo a integração com o projeto político-pedagógico do ensino regular, permanecendo como um “apêndice”, com acentuada desvinculação com a proposta educacional dos demais segmentos; sem a incorporação dos espaços/ambientes educativos já conquistados, como bibliotecas, salas de informática, de vídeo etc. e, não raro, sem mesmo permitir o acesso às instalações sanitárias.

Apesar de todos os avanços conquistados na área, percebe-se à distância do lugar que as ações de EJA ocupam hoje, em termos da legislação, e o lugar que ocupam dentro do poder público. Isto se reproduz, freqüentemente, no próprio âmbito municipal, em que o poder local, quando esclarecido, não consegue fazer as formulações ganharem práticas renovadas no cotidiano das escolas. O desafio de aproximar o debate internacional e nacional das esferas locais ainda está posto, porque afinal é nesse espaço que a ação acontece e ganha vida: professores reais, alunos reais e uma educação que se vem mostrando bastante frágil frente às novas exigências sociais.

Dos 37 projetos localizados no estudo, a grande maioria apresenta modelos bastante tradicionais, em termos de metodologias, material didático e carga horária. A partir dos dados examinados, não se encontram inovações ou flexibilidade no tratamento escolar para jovens e adultos. Entretanto, pode-se observar discreta valorização da área nas secretarias de educação, apontando para a conquista de possíveis institucionalidades.

Diante os dados expostos, nesse campo de intensa luta que tem sido o do direito à Educação de Jovens e Adultos cabe, por fim, perguntar como têm sido aplicada a parcela de 25% dos impostos reservada à educação, como tem-se dado sua distribuição. Mais do que indagar o por quê a EJA não se inclui no plano estratégico da educação brasileira, impõe-se perguntar até quando a EJA não será tratada como direito humano fundamental.

3.8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEISIEGEL, Celso de Rui. Considerações sobre política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*. São Paulo: ANPED, n. 4, jan.-abr. 1997, p. 26-34.

_____. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.

BRASIL *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Educação de Jovens e Adultos*. Brasília, Distrito Federal: Conselho Nacional de Educação, Parecer nº. 11/2000.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

MARTINS, José de Souza. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo, Paulus, 1997.

ANEXO

Quadro de programas e projetos de Juventude segundo localização municipal

Município	Programa	Localização municipal
Belford Roxo	1. Adolescente Consciente	Secretaria Municipal de Educação
	2. Oficina de prevenção as DST/AIDS e abuso ao uso de drogas se aprende na escola	
	3. Gincana Estudantil de Prevenção	
	4. Curso de Artes Plásticas	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Lazer
	5. Arte Jovem	
	6. Esporte Solidário	
Duque de Caxias	7. Programa de Aceleração de aprendizagem (PAAP)	Secretaria municipal de Educação
	8. União Street Dance	Secretaria Municipal de Cultura
	9. Cultura em debate	
	10. Baixada 18:30 h	
	11. Cia de dança da cidade	
	12. Fórum de Cultura	
	13. Grupo de Capoeiristas do Museu da Taquara e Figueira	
	14. Oficina de Maracatu de instrumentos musicais com reciclagem	
Guapimirim	*	
Itaboraí	15. Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
	16. Orientação Sexual do discurso à prática	Secretaria Municipal de Educação
	17. Prazer em viver	
	18. Escolinhas desportivas	
	19. Jogos escolares	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer
	20. Encontro de atividades esportivas	
	21. Gincana Automobilística	
	22. Projeto Verão	
	23. Dia Mundial do Meio ambiente	
	24. Show de aniversário da cidade	
	25. Projeto Seis e Meia	
	26. Minas visita Itaboraí	
	27. Dia Nacional da Cultura	
	28. Dia Mundial de luta contra a Aids	
Itaguaí	29. FISE: Final de Semana Escolar	Secretaria Municipal de Educação, Cultura,

	30. Programa de natação: Mãos a obra	Esporte e Lazer
	31. Programa de Esportes	
	32. Escolinha de Futebol: Pé na bola	
	33. Curso de Pintura em Tela	
	34. Desenho Artístico	
	35. Curso de Teatro	
	36. Escola de Música	
	37. Programa de atenção ao jovem de 15 a 24 anos	Secretaria Municipal de Saúde e Bem Estar Social
Japeri	*	
Magé	*	
Mangaratiba	38. Sentinela	Secretaria Municipal de Ação Social
	39. Prevenção à Dependência Química	
	40. Esporte-Escola	Secretaria Municipal de Educação
	41. Nosso Jovem, Sua Arte	
	42. Concurso: Meu professor inesquecível	
43. Poetas do futuro		
Maricá	*	
Mesquita	44. Pré-vestibular Social	Secretaria Municipal de Educação, Cultura, turismo, Esporte e Lazer
	45. Espaço cultural	
	46. Cinema da Praça	
	47. Casa do futuro	
	48. Campanha da fraternidade	
	49. Festa do folclore - Mesquita viajando pelo mundo	
	50. 1ª Bienal do livro de Mesquita – Tarde Literária	
	51. Para gostar de ler é preciso ler	
	52. Escolinha de futsal e Voleibol	
	53. Campeonato Interescolar de Mesquita _ CIEM	
	54. Teatro na praça	
	55. Sou parte da sua parte	
	56. Sala de apoio e recursos às dificuldades	
	57. Descoberta de talentos	
	Nilópolis	
59. Olimpíada Municipal de Saúde e Ecologia		Secretaria Municipal de Educação
60. Gincana Cultural Solidária		
61. Fesponil		
62. (III Festival de poesia de Nilópolis)		

Niterói	63. Primeiro Emprego	Secretaria Municipal de Assistência Social
	64. Jovem Mensageiro	
	65. Verão Cidadão	
	66. Espaço Jovem	
	67. Semana da Cidadania	
	68. Juventude em Pauta	
	69. Centro de Juventude	
	70. Rádio Comunitária	
	71. Jovem Liderança Comunitária	
	72. Oficinas para Juventude	
	73. Cidade Jovem	
	74. Semana Jovem	
	75. Agente Jovem	
	76. Jovem Cidadão	
	77. Juventude da Baía de Guanabara	
	78. Arte e Ação Jovem	
	79. Jovem Eficiente	
	80. Semana do Agente Jovem	
	81. Planejando a Vida	
	82. Trânsito Jovem	
	83. MPB em São Domingos	Secretaria de Cultura
	84. Pop Oceânico	
	85. Vitrine Pop	
	86. Orçamento Participativo Jovem	Secretaria de Orçamento Participativo
	87. Se Liga 16!	
	88. Centro de Referência da Juventude	
	89. Festival Cultural	
	90. Arte Jovem	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	91. Conferência Municipal Infanto-juvenil de Meio Ambiente	
	92. 1ª Conferência Municipal do Emprego	Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda
	93. Programa Primeiro Emprego	Subsecretaria do Trabalho
94. Centro de Iniciação Desportiva	Secretaria de Esportes	
95. Jogos Escolares	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	
96. Brinca Nova Iguaçu		
97. Nova Informática		
98. Jogos de integração		
99. Nova vôlei		
Nova Iguaçu		

	100. Caminhada da juventude	
	101. Semana de Saúde nas escolas	Secretaria Municipal de Saúde
	102. Razão de ser	Secretaria Municipal de Cultura e Turismo
	103. Arte e ação	
	104. Ver ciência	
	105. Agente jovem de desenvolvimento social e humano	Secretaria Municipal de Promoção Social
	106. Esporte e Cidadania	
	107. Informática e cidadania	
	108. Casa abrigo 2	
Paracambi	109. Agente jovem	Secretaria de trabalho, habitação e Ação Social
	110. Campe	Secretaria de Educação e Esportes.
Queimados	111. Teatro Jovem – PAIF	Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento econômico
	112. Banda Jovem – PAIF	
	113. Taekendô	Secretaria de Esporte e Lazer
	114. Esporte Solidário	
Rio de Janeiro	115. Saúde total entra na moda	Secretaria Especial de Prevenção à Dependência Química
	116. Plantar	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
	117. Horto-Escola da Maré (Projeto Multi-Setorial integrado)	
	118. Casas de capacitação	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
	119. Meu primeiro emprego	
	120. Agente jovem	
	121. Jovens ensinando jovens	
	122. Rio On-line	Secretaria Municipal de trabalho e Renda
	123. Oficina Itinerante	
	124. Viva Vôlei	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
	125. Bolsa Esporte	
	126. Bola na Cesta	
	127. Germinal Mel	
São Gonçalo	128. Programa de erradicação do trabalho infantil – PETI	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
	129. Projeto Juventude Baía de Guanabara	
	130. Agente Jovem Desenvolvimento Social Humano	
	131. Jogos das escolas estaduais e municipais de São Gonçalo (JEEMSG)	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
	132. Jogos de integração estudantil (JINES)	
	133. Um dia de lazer	

São João de Meriti	134. Meriti Skate Careta	Secretaria Municipal de Esportes.
	135. Jogos Estudantis	
	136. Esporte Solidário	
	137. Agente Jovem	Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social
	138. PROSAD(Programa de Saúde do Adolescente)	Secretaria Municipal de Saúde
Seropédica	139. Jornada Ampliada	Secretaria Municipal de Ação social e Cidadania
	140. II amostra de dança	Secretaria de Educação e Cultura
	141. Jogos Estudantis	Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer
Tanguá	*	

* Municípios onde não foram identificadas ações destinadas aos jovens, segundo a delimitação etária (15-29 anos) estabelecida pela pesquisa.