



# SEIS ANOS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: OS COMPROMISSOS E A REALIDADE

MARIA CLARA DI PIERRO  
(coord.)

 **Observatório**  
da Educação e da Juventude

PELO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



# SEIS ANOS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: OS COMPROMISSOS E A REALIDADE

MARIA CLARA DI PIERRO  
(coord.)

SÃO PAULO, OUTUBRO DE 2003



PELO CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esta publicação tem base em estudos realizados pela Ação Educativa com apoio do International Council for Adult Education (Icae) e da Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco).

Equipe de pesquisa	<b>Maria Clara Di Pierro (coord.)</b> <b>Aline Cristina de Oliveira Abbonizio</b> <b>Mariângela Graciano</b>
Coordenação editorial	<b>Wagner Santana</b>
Edição de texto	<b>Marcia Blasques</b>
Revisão de texto	<b>Jandira Queiroz</b>
Capa e projeto gráfico	<b>S,M&amp;A Design</b>
Ilustrações	<b>Luli</b>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Seis anos de educação de jovens e adultos no Brasil:  
os compromissos e a realidade / Maria Clara Di Pierro (coord.). –  
São Paulo: Ação Educativa, 2003.

1. Educação de jovens e adultos 2. Educação e Estado –  
Brasil I. Di Pierro, Maria Clara II. Título

CDD 379.81

**São Paulo, outubro de 2003**

Realização

**Observatório da Educação e da Juventude**

Iniciativa

**Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação**

Patrocínio

**Petrobras**

---

## Sumário



5

### **Introdução**

7

### **Capítulo 1**

O acesso de jovens e adultos ao sistema educacional

11

### **Capítulo 2**

As políticas de educação de jovens e adultos no Brasil

19

### **Capítulo 3**

Os programas federais de educação de jovens e adultos

23

### **Capítulo 4**

Educação para a vida

27

### **Capítulo 5**

O novo governo e o Programa Brasil Alfabetizado

29

### **Conclusões e recomendações**

32

### **Bibliografia**



# Introdução

**2003** marca o início da Década da Alfabetização da Organização das Nações Unidas (ONU). É também o ano da Confinte+6, reunião de balanço intermediário dos compromissos assumidos em Hamburgo, na Alemanha, pelos países que participaram da 5ª Conferência Internacional sobre a Educação de Adultos (Confinte), em 1997. É, portanto, o momento ideal para uma revisão da evolução das políticas públicas brasileiras para esse ciclo de vida, avaliando os progressos em direção aos compromissos estabelecidos na Declaração de Hamburgo e na Agenda para o Futuro.

## A Conferência de Hamburgo

*A 5ª Confinte estabeleceu um vínculo entre a educação de jovens e adultos e o desenvolvimento sustentado e equitativo da humanidade. Seus principais temas e intenções foram consolidados na Declaração de Hamburgo, na qual se detalha um conjunto de recomendações que devem ser seguidas por agentes governamentais e não-governamentais. Juntamente com a Declaração de Hamburgo foi estabelecida a Agenda para o Futuro, com estratégias de implementação e acompanhamento das ações e intenções acordadas durante a Conferência.*

Em Hamburgo, o conceito de formação de adultos adquiriu nova dimensão, passando a compreender vários processos formais e informais de aprendizagem e educação continuada ao longo da vida. Segundo o Artigo 3º da Declaração de Hamburgo, entende-se por educação de adultos “o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não-formais, graças aos quais as pessoas cujo entorno social considera os adultos desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas e profissionais ou as reorientam a fim de atender

às suas próprias necessidades e às da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não-formal e toda a gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teóricos e baseados na prática”.

Partindo desse conceito, o documento final da 5ª Confinte contemplou dez áreas temáticas:

1. A formação para a cidadania, para a democracia e para uma cultura da paz;
2. A garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica;
3. A promoção da igualdade e da equidade nas relações entre homens e mulheres;
4. A formação para o mundo do trabalho, diante das transformações da economia mundial;
5. A preservação do meio ambiente, da saúde e da população;
6. A democratização do acesso à cultura, aos meios de comunicação e às novas tecnologias da informação;
7. O direito de todos a uma educação de adultos sensível às aspirações dos diferentes grupos: idosos, indígenas, migrantes, reclusos, portadores de deficiências;
8. A promoção da cooperação e da solidariedade internacionais;
9. A melhoria das condições e da qualidade da educação de adultos;
10. A ampliação do financiamento da educação de adultos.

Os países participantes da 5ª Confinte – entre eles o Brasil – assinaram o compromisso de atuar firmemente nessas áreas, consideradas prioritárias. Os avanços ou fracassos de cada signatário foram monitorados pela Unesco, sob coordenação do Instituto de Educação de Hamburgo. Organizações da sociedade civil também monitoraram as metas da 5ª Confinte.

Um monitoramento paralelo foi organizado pelo Conselho Internacional de Educação de Pessoas Adultas (Icae) – organização não-governamental que representa mais de 700 associações que atuam no campo da alfabetização, da educação de pessoas adultas e do aprendizado ao longo da vida. O trabalho contou com a participação de 16 países – e, no Brasil, coordenado pela Ação Educativa –, dando origem a um relatório de acompanhamento dos compromissos assumidos na 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos, publicado em inglês com o título *Agenda for the future, six years later: Icae report*. Durante a Confinte+6, todos esses resultados – oficiais e não-oficiais – foram analisados, numa preparação para 6ª Confinte, que será realizada em 2009.

### O monitoramento no Brasil

O monitoramento de políticas educativas não é tarefa simples. No caso brasileiro, a organização federativa do Estado, a extensão territorial, a população numerosa e a densa rede de instituições governamentais e não-governamentais

que intervêm na esfera pública tornam esse empreendimento particularmente complexo. Uma das dificuldades é a escassez e a dispersão dos registros sobre as iniciativas da sociedade civil no campo educativo.

Por causa disso, esta publicação – que não pretende ser um quadro completo da situação da educação de jovens e adultos no nosso país – focalizará prioritariamente a ação governamental no âmbito federal, deixando em segundo plano as participações dos Estados e municípios na realização das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil. Também estarão em destaque os temas relacionados à alfabetização e à educação escolar fundamental de pessoas jovens e adultas, uma vez que esses são direitos universais dos cidadãos brasileiros e constituem a principal chave de acesso à cultura e à informação na sociedade contemporânea. Logo em seguida, serão apresentadas algumas iniciativas de educação de pessoas adultas no contexto de outras áreas definidas como prioritárias durante a 5ª Confinte, como saúde, meio ambiente e direitos humanos. ♦

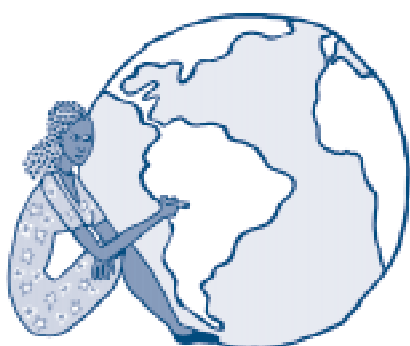
### As conclusões do ICAE

*O relatório final do Icae traz algumas importantes conclusões sobre a situação dos países signatários da Declaração de Hamburgo, seis anos após a última Confinte:*

- Embora alguns países tenham feito esforços consideráveis para resolver o problema do analfabetismo, apenas a Bolívia teve resultados efetivos. No Brasil, embora as oportunidades de acesso da população adulta ao ensino básico tenham crescido – e o orçamento, desde 1997, tenha aumentado 400% – a acessibilidade e a alocação de recursos ainda são pequenas diante das dimensões do problema;
- Apesar de todos os países terem instituído programas nacionais de educação em direitos humanos, são raras as iniciativas para desenvolver a participação ativa dos cidadãos, influenciar na avaliação de políticas públicas e fortalecer as organizações sociais;
- A maioria dos países declarou desenvolver programas

*na área de saúde reprodutiva, especialmente na prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), como a aids e outras doenças específicas. Atuações nas áreas de direito ao cuidado integral da saúde, à sexualidade saudável e de prevenção à violência doméstica são muito mais esporádicas;*

- Apesar de a educação ambiental, de maneira ampla, estar crescendo em todos os países, programas específicos de educação de pessoas jovens e adultas para o meio ambiente ainda são marginais nas políticas educacionais;
- De todas as áreas de atuação propostas pela Agenda para o Futuro, a que mereceu maior atenção e envolvimento dos países analisados foi a educação para o trabalho. Isso pode ser avaliado pela quantidade de programas existentes e pela participação total desses programas nos orçamentos.



## CAPÍTULO 1

### *O acesso de jovens e adultos ao sistema educacional*

*No Brasil, o período após a 5ª Confinteia foi marcado pelo aumento das matrículas na educação básica e pela redução dos índices de analfabetismo. Infelizmente, isso não representa uma melhora substantiva na educação de pessoas jovens e adultas. Mesmo garantidas pela Constituição como um direito do cidadão, e apesar da crescente demanda, as oportunidades de aprendizagem para jovens e adultos ainda estão longe das metas da Agenda para o Futuro*



**D**ados preliminares do Censo Escolar 2003 mostram que o Brasil tem 57 milhões de alunos matriculados na educação básica – que vai da educação infantil até o ensino médio. Destes, 87% estão em escolas públicas. O Ensino Fundamental apresentou um total de 34,7 milhões de matrículas, um decréscimo de 1,2% em relação a 2002 – redução que se deve à melhoria do fluxo escolar e às mudanças demográficas observadas pelo País. Já o ensino médio, com 9,1 milhões de estudantes, teve uma expansão de 4,8%. A educação infantil, com aumento de 3% no número de matrículas, registrou 6,4 milhões de alunos.

Apesar das dimensões atuais e da expansão do sistema educacional observada nas últimas três décadas, 1,2 milhão de crianças e adolescentes (4% da população de 7 a 14 anos) ainda estava fora da escola em 2000, e mais de 35,8 milhões de jovens e adultos (30% da população com 15 anos ou mais) tinham menos de quatro anos de estudo, encontrando-se possivelmente em situação de analfabetismo funcional.

Em 2001, a escolaridade da população com idade igual ou superior a 10 anos era de 6,1 anos de estudo, média que oculta uma profunda desigualdade étnico-racial: enquanto a população branca tinha em média sete anos de escolaridade, os negros possuíam cinco anos de estudo.

### **O analfabetismo**

**N**os anos que se seguiram à 5ª Confitea, o índice médio de analfabetismo no Brasil declinou de 14,7%, em 1996, para 12,4%, em 2001. Engana-se, no entanto, quem pensa que essa redução é resultado de políticas públicas educacionais abrangentes, contínuas e adequadas para a população jovem e adulta: é, sobretudo, resultado do esforço de

universalizar o ensino fundamental para crianças e adolescentes, acompanhado por programas de correção de fluxo escolar e aceleração de estudos para estudantes com defasagem na relação entre idade e série cursada. Sob vários aspectos, as taxas de analfabetismo indicam os desafios que o País ainda precisa enfrentar no campo da educação: confirmam, por exemplo, a desigualdade social existente entre as várias regiões brasileiras. Segundo dados do Censo 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o analfabetismo absoluto atingia, em todo o país, cerca de 16 milhões de pessoas com mais de 15 anos (13,6% desse grupo etário). Na Região Nordeste este índice subia para 26,2%. Já na Região Sul, caía para 7,7%. Considerando apenas a população que vive nas zonas rurais do País, 29,8% dos jovens e adultos eram analfabetos absolutos, enquanto nas zonas urbanas esse índice era de 10,2%. A zona rural nordestina registrava o maior índice de analfabetismo absoluto do Brasil: 42,6%. São considerados analfabetos absolutos os indivíduos que declaram ao Censo não saber ler nem escrever um bilhete simples.

Os índices de analfabetismo também revelam outras formas de desigualdade: em 2001, 4,7% das pessoas que viviam em famílias com rendimento entre cinco e dez salários mínimos mensais eram analfabetas. Nas famílias com renda inferior a um salário mínimo mensal, esse número subia para 28,8%. Entre a população negra, a taxa de analfabetismo era de 20%, contra 8,3% da branca. O maior contingente de analfabetos (48,7%) encontrava-se nos grupos etários mais idosos, com idade acima dos 50 anos. Mas isso não quer dizer que o analfabetismo esteja restrito aos idosos: em 2000, 2 milhões de jovens entre 15 e 24 anos e 1,4 milhão de adolescentes de 10 a 14 anos eram analfabetos.

## O que é um analfabeto funcional?

A resposta a essa pergunta vem mudando ao longo do tempo, influenciada pelas mudanças socio-culturais. Atualmente, considera-se que a alfabetização é funcional quando proporciona à pessoa a capacidade de utilizar a leitura, a escrita e o cálculo diante das demandas de seu contexto social, usando essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida. Por isso, a Unesco considera analfabeto funcional a pessoa “com menos de quatro anos de estudo”.

Partindo dessa definição, o IBGE passou a divulgar, ainda na década de 1990, índices de analfabetismo funcional com base no número de séries escolares concluídas. Pelo critério do IBGE, são analfabetas funcionais as pessoas com menos de quatro anos de escolaridade. De acordo com o Censo 2000, 33 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais (27,3% desse grupo etário) eram analfabetos funcionais.

Desde 2001, a Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro vêm realizando pesquisas amostrais nacionais para medir os níveis de alfabetismo da população jovem e adulta brasileira, levando em conta não apenas a escolaridade, mas as habilidades demonstradas na utilização da leitura, da escrita e das operações matemáticas. A primeira edição da pesquisa verificou, ainda em 2001, que 9% da população era analfabeta absoluta. As pessoas alfabetizadas, por sua vez, foram classificadas em três níveis:

- 31% da população estudada, capaz de extrair uma informação explícita de textos curtos, foi classificada no nível 1 de alfabetismo;
- 34% também conseguiram localizar uma informação não explícita em textos de maior extensão e foram classificadas no nível 2;
- somente 26% da amostra foi classificada no nível 3 de alfabetismo, que corresponde à capacidade de ler textos mais longos, localizar mais de uma informação e estabelecer relações entre diversos elementos do texto.

Em 2002, a pesquisa abordou as habilidades matemáticas aplicadas ao cotidiano e revelou que 3% da população jovem e adulta encontra-se em condição de analfabetismo matemático. Novamente foram feitas três classificações:

- a leitura de preços, horários, números de telefone, classificadas como nível 1 de alfabetismo, são habilidades que 32% da população possui;
- a leitura de números naturais e decimais, bem como a utilização da matemática para resolver operações usuais (características do nível 2 de alfabetismo), era dominada por 44% das pessoas pesquisadas;
- 21% da população é capaz de controlar uma estratégia na resolução de problemas que demandam a execução de uma série de operações matemáticas (nível 3 de alfabetismo).

As duas pesquisas foram realizadas com uma amostra estruturada de duas mil pessoas com idades entre 15 e 64 anos, de todas as classes sociais, e mostram que a escolaridade é um fator decisivo na promoção do alfabetismo da população: somente pessoas que cursaram até a 8ª série ou mais ultrapassam a marca dos 80% daquelas classificadas nos níveis 2 e 3 de alfabetismo. Além da escolaridade, o nível de renda também está correlacionado positivamente ao grau de alfabetismo. As mulheres apresentam melhor desempenho na leitura e na escrita, com uma média de 11,4 acertos contra 10,3 acertos masculinos. Já em matemática, a relação se inverte: para a mesma escolaridade, os homens têm média superior às mulheres. Esses resultados são atribuídos às diferenças de gênero nas práticas sociais de letramento predominantes na sociedade brasileira.

Já os resultados do 3º Inaf, apresentados em 8 de setembro de 2003, mostram que 8% da população brasileira, na faixa de 15 a 64 anos, encontra-se na situação de analfabetismo absoluto; 30% encontra-se no nível 1 de alfabetização; 37%, no nível 2; e 25%, no nível 3.

## A legislação como indicador de vontade política

O direito de jovens e adultos à educação está assegurado no Artigo 208 da Constituição Federal, que garante a provisão pública de “ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria”. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) determina que os sistemas de ensino devem assegurar cursos e exames que proporcionem oportunidades educacionais apropriadas aos interesses, às condições de vida e trabalho dos jovens e aos adultos. Estipula ainda que o acesso e a permanência dos trabalhadores na escola sejam viabilizados e estimulados por ações integradas dos poderes públicos. Em 2000, foram fixadas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, regulamentando alguns aspectos da LDB: a idade mínima para ingresso na educação de jovens e adultos foi delimitada em 14 anos para a etapa fundamental do ensino e 17 para o ensino médio.

A Lei 10.172/2001 do Plano Nacional de Educação (PNE) definiu 26 metas prioritárias para o decênio 2001-2011, entre elas:

- alfabetizar em cinco anos dois terços da população analfabeta, de forma a erradicar o analfabetismo em uma década;
- assegurar, em cinco anos, a oferta do primeiro segmento do ensino fundamental

para 50% da população com mais de 15 anos que não tenha atingido esse nível de escolaridade;

- atender no segundo segmento do ensino fundamental toda a população com mais de 15 anos que tenha concluído a etapa precedente;
- dobrar em cinco anos, e quadruplicar em dez anos, o atendimento de jovens e adultos no ensino médio.

## A política educacional e a educação de jovens e adultos

A pesar da demanda crescente de jovens e adultos por oportunidades educacionais – especialmente por causa das exigências de escolaridade para o acesso e a permanência no mercado de trabalho –, a partir de 1995, o governo federal optou por priorizar a oferta de ensino fundamental para crianças e adolescentes. Para isso, restringiu o financiamento da educação para jovens e adultos por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef): recorrendo à prerrogativa de veto do Presidente da República, o governo anulou um inciso da Lei 9.424, aprovada pelo Congresso em 1996 regulamentando o Fundo, que permitia computar as matrículas no ensino fundamental presencial de jovens e adultos nos cálculos do Fundef. Esse veto desestimulou Estados e municípios a investirem na educação de jovens e adultos. ♦





## CAPÍTULO 2

### *As políticas de educação de jovens e adultos no Brasil*

*Historicamente, o Ministério da Educação foi o principal coordenador nacional das políticas públicas de alfabetização e educação básica de jovens e adultos. Porém, essa situação mudou nos anos que se seguiram à 5ª Confitea: ao mesmo tempo que o MEC perdia sua capacidade de coordenação, outras instâncias do governo, além de organizações da sociedade civil, passaram a organizar programas de alfabetização e de capacitação profissional para esse público*

## Quantos jovens e adultos estudam?

É fato: a educação escolar ainda apresenta uma oferta de serviços muito inferior à demanda do País. Mesmo com o aumento no número de matrículas<sup>1</sup> públicas no ensino de jovens e adultos no período posterior à realização da 5ª Confinte, os índices de cobertura escolar estão muito distantes do ideal.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do Ministério da Educação, mostram que, em 2002, a

matrícula inicial no ensino público fundamental de jovens e adultos alcançou 2,7 milhões de estudantes. Isso representa apenas 4% da demanda potencial por esse nível e modalidade de ensino, uma vez que 66 milhões de brasileiros com mais de 14 anos não completaram o ensino fundamental.

Já estatísticas de frequência escolar do Censo Demográfico de 2000 mostram que, embora menos de 2,5 milhões de brasileiros frequentassem cursos de alfabetização e de ensino fundamental de jovens e adultos – representando um índice de cobertura de apenas 5,4% da demanda potencial –, havia 8,3

milhões de pessoas com idade acima de 15 anos no ensino fundamental regular. Isso eleva a taxa de cobertura escolar a 21% da demanda potencial por escolarização de jovens. É provável que boa parte desse numeroso contingente de estudantes seja constituída por adolescentes e jovens em defasagem na relação idade–série ideal.

## Quem coordena as políticas de educação de jovens e adultos?

Historicamente, o Ministério da Educação sempre teve um importante papel na coordenação nacional e

na indução de políticas públicas de alfabetização e educação básica de jovens e adultos. Nos últimos seis anos, porém, essa situação mudou: o MEC perdeu sua capacidade de coordenação desse campo, e alguns sinais disso são a desativação do conselho consultivo até então existente e a dispersão de programas de educação de pessoas adultas em outros órgãos públicos federais. Desde o início da década de 1990, quando foi extinta a Fundação Educar – que sucedeu o Movimento Brasileiro de Alfabetização –, a responsabilidade pela política federal de educação de jovens e adultos ficou a cargo da Coordenação de Educação de Jovens e Adultos (Coeja), organismo de quarto escalão subordinado à Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação.

Entre 1997 e 2002, enquanto o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) respondia pelo apoio financeiro da União aos Estados e municípios para programas de ensino fundamental de jovens e adultos, a Coeja estabeleceu referenciais curriculares, disseminou materiais didáticos e implementou o programa de formação de educadores das redes de escolas estaduais e municipais. As iniciativas de alfabetização e capacitação profissional de jovens e adultos do governo federal, no entanto, foram coordenadas por outras instâncias do governo:

- Conselho da Comunidade Solidária, no caso do Programa Alfabetização Solidária (PAS);
- Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor);
- Ministério do Desenvolvimento Agrário, no caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

<sup>1</sup>Para contornar o obstáculo ao financiamento da educação de jovens e adultos representado pela exclusão dessa modalidade de ensino fundamental dos cálculos do Fundef, diversos Estados e municípios passaram a utilizar expedientes legais para declarar, no Censo Escolar, as matrículas dos estudantes adultos como ensino fundamental regular. Esse procedimento reduziu a confiabilidade nas estatísticas da educação escolar de jovens e adultos após 1998.

## O difícil diálogo entre sociedade e governo

Entre 1994 e 1996, o MEC criou a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA), composta por representantes dos governos subnacionais, das instituições de ensino superior, das igrejas, das confederações empresariais e de trabalhadores, entre outras organizações da sociedade civil. Divergências acirradas no processo de consulta preparatório para a 5ª Confinteia – ocorrida em 1997 – foram a provável razão pela qual o MEC desativou a CNEJA, mesmo sem anular a Portaria pela qual a Comissão fora designada.

Depois que o canal institucional de diálogo foi interrompido, o MEC começou a recorrer ao Conselho Nacional de Educação ou aos organismos representativos dos Estados e municípios – o Conselho de Secretários de Educação dos Estados (Consed) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) – sempre que precisou legitimar alguma política para a educação de jovens e adultos. Isso aconteceu, por exemplo, na aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais e na instituição do Exame Nacional de Certificação de Competências.

Nesse contexto, o governo federal não conseguiu ser protagonista na mobilização em torno dos compromissos assumidos pelo País na 5ª Confinteia, que acabou sendo liderada por uma articulação de fóruns e redes da sociedade civil com a Unesco, o Consed e a Undime. Essa articulação pluri-institucional tem sido responsável pela realização anual de Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (Enejas): Curitiba, 1998; Rio de Janeiro, 1999; Campina Grande, 2000; São Paulo, 2001; Belo Horizonte, 2002; Cuiabá, 2003, sempre em data próxima ao Dia Internacional da Alfabetização.

## Descentralização e parceria

A partir da segunda metade da década de 1990, a participação do governo federal na escolarização de jovens e adultos foi marcada por intervenções focalizadas ou de caráter compensatório, destinadas a atender prioritariamente as regiões mais pobres do País. Mas o Ministério da Educação manteve as funções de regulação e controle das ações descentralizadas de educação de jovens e adultos. Isso foi feito por meio da fixação de



*diretrizes e referenciais curriculares nacionais*<sup>2</sup>, da instituição de exames nacionais para certificação e pela criação de programas de formação de educadores. Embora esses programas fossem apresentados como de adesão livre dos Estados e municípios, tornaram-se compulsórios na prática, uma vez que condicionavam as transferências voluntárias de recursos federais para as instâncias subnacionais de governo.

... ..  
<sup>2</sup>Você pode acessar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais na página do MEC na Internet (<http://www.mec.gov.br/sef/jovem>).  
 ... ..

O vácuo deixado pela ausência de políticas públicas nacionais de escolarização de jovens foi ocupado por iniciativas locais, em geral concretizadas por parcerias entre governos municipais e organizações da sociedade civil.

## A sociedade civil e as ações de alfabetização

A partir da segunda metade da década de 1990, cresceram as ações de jovens e adultos desenvolvidas em parceria entre governos e diferentes grupos de atores sociais. Por um lado, houve continuidade e, até mesmo, intensificação da presença de centros de educação popular e organizações não-governamentais (ONGs). Tendo desenvolvido especialização técnica, as ONGs passaram a prestar serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação dos programas educativos, da formação de educadores e da produção de materiais didático-pedagógicos,

### A experiência dos Movimentos de Alfabetização

*No final da década de 1980, surgiu uma nova e interessante parceria entre Estado e sociedade civil: o Movimento de Alfabetização (Mova). Os Movas foram criados após a eleição de prefeitos vindos de partidos políticos progressistas em cidades brasileiras de grande e médio portes, em um contexto de promoção de inclusão social das camadas economicamente desfavorecidas e de estímulo à participação da sociedade civil na administração pública.*

*A experiência do Mova foi inaugurada em São Paulo, durante a primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT), quando o educador Paulo Freire foi secretário municipal de Educação. Princípios dos movimentos de educação e cultura popular desenvolvidos no País ainda na década de 1960 foram resgatados e atualizados em uma política pública de alfabetização de jovens e adultos desenvolvida em parceria entre o governo municipal e organizações comunitárias vinculadas aos movimentos sociais urbanos. No final da gestão (1989-1992), a cidade de São Paulo contava com mil núcleos de alfabetização vinculados ao Mova, que reuniam mais de 20 mil educandos.*

*No Movimento de Alfabetização, cabe às organizações da sociedade civil mobilizar os educandos, indicar educadores vinculados às comunidades e organizar círculos de alfabetização. Já o governo municipal subvenciona o programa e coordena as atividades de formação dos educadores. Os movimentos sociais organizam-se com autonomia em um fórum próprio, a partir do qual dialogam coletivamente com o governo municipal. Depois de alfabetizados, os alunos têm ingresso garantido nos cursos de ensino fundamental para jovens e adultos mantidos pela rede municipal de ensino.*

*O êxito da experiência paulistana inspirou outras administrações municipais e estaduais a desenvolverem programas similares. O Mova espalhou-se para Angra dos Reis, RJ; Ipatinga, MG; Diadema, Embu, Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, SP; Blumenau, Chapecó e Rio do Sul, SC; Alvorada, Cachoeirinha, Caxias do Sul e Porto Alegre, RS; Belém e Cametá, PA; entre outros. A partir de 2001, passaram a se realizar anualmente encontros que, articulando nacionalmente essa rede, lançaram a proposta do Mova Brasil, incorporada ao Programa de Governo do PT para a Presidência da República.*

tarefas antes desempenhadas pelo Estado. Por outro lado, surgiram novos parceiros, como empresas e fundações empresariais, sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, que passaram a realizar cursos de alfabetização e de elevação de escolaridade para trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados não atendidos pelos programas do governo.

Mas as parcerias estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo que transferem a responsabilidade pela garantia de direitos universais para a sociedade civil – que, obviamente, não possui condições estruturais para responder a essa demanda com a abrangência necessária –, ampliam os canais de participação e controle social sobre as ações do Estado.

### Quem paga a conta?

**D**urante a década de 1990, o gasto público com a educação escolar de jovens e adultos foi reduzido, representando menos de 1% da despesa total das três esferas de governo com educação e

cultura. Nos anos imediatamente anteriores à 5ª Conferência, os Estados respondiam por aproximadamente 70% da despesa, enquanto os municípios arcavam com cerca de 25% do gasto público. A contribuição da União era pouco significativa – cerca de 5%.

No período de 1994 a 1998, a educação de jovens e adultos recebeu parcela ínfima – menos de 0,5% – do gasto federal total com educação e cultura. Parece pouco? Pois vale lembrar que nem todo esse dinheiro foi utilizado, graças a mecanismos de represamento da despesa pública e de obstáculos burocráticos. Nesse período, por exemplo, a União gastou com o ensino de adultos cerca de 65% dos valores autorizados pelo Congresso.

A tendência de queda na despesa federal com a educação de jovens e adultos foi alterada no ano 2000. Em 2001, quando teve início o Programa Recomeço, houve uma elevação significativa no orçamento federal – da ordem de 578%. Ainda que a comparação seja imprecisa, pelo fato de os valores não estarem deflacionados,

**Evolução do Programa de Educação de Jovens e Adultos no Orçamento da União no período de 2001 a 2003 (em reais, valores correntes)**

Ação	2001	2002	2003
Programa Recomeço	198.751.097	327.642.000	325.505.890
Programa Alfabetização Solidária	79.333.638	102.600.000	–
Rádio Escola	521.700	555.000	555.000
Apoio a projetos de Estados e municípios	15.800.000	24.108.240	104.370.000
Material didático-pedagógico	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Formação continuada de educadores	15.000.000	15.000.000	15.200.000
Programa de Educação na Reforma Agrária	24.114.712	11.441.000	10.000.000
Exame Nacional Certificação Competências	–	–	2.000.000
<b>Total em reais</b>	<b>343.521.146</b>	<b>491.346.240</b>	<b>467.630.890</b>
<b>Total em dólares</b>	<b>146,2 mi</b>	<b>168,2 mi</b>	<b>141,3 mi</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais do Plano Plurianual (Sigplan/MPOG) para 2001 e 2002.

Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen). Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização, 2003.



trata-se de uma mudança positiva e importante no padrão do gasto federal com essa modalidade de ensino.

Os recursos destinados à educação de jovens e adultos no orçamento da União continuaram a crescer em 2002 e mantiveram-se em um patamar acima 140 mil dólares. Esse incremento deveu-se fundamentalmente aos valores atribuídos aos Programas Recomeço e Alfabetização Solidária, ambos focalizados nas Regiões Norte e Nordeste do País. A redução do orçamento atribuído ao Pronera e o baixo índice de execução do gasto nesse Programa revelam o lugar marginal ocupado pela educação do campo na política federal de educação de pessoas jovens e adultas nesse período.

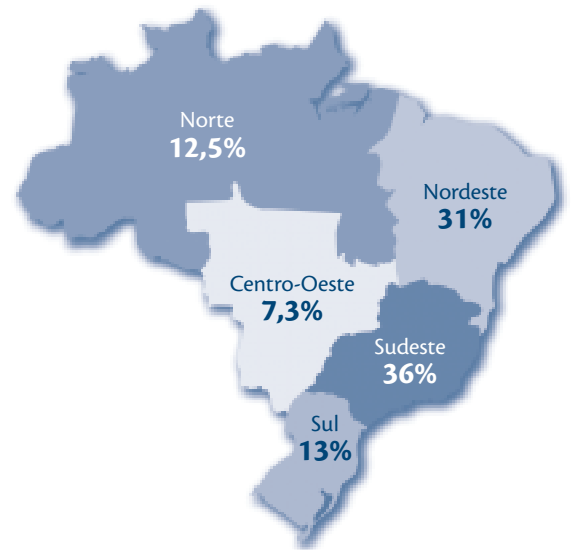
### Formação de professores

**P**ara assegurar qualidade à educação de adultos, a Declaração de Hamburgo assume compromissos com a formação permanente e a melhoria das condições de trabalho e das perspectivas profissionais dos educadores.

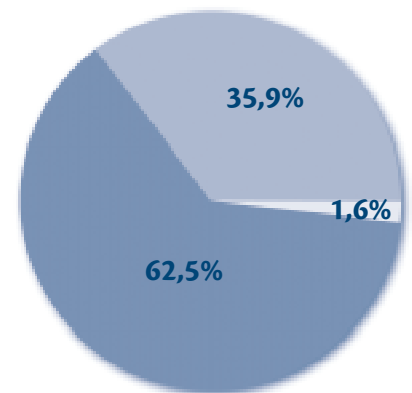
No Brasil, quem é o educador que atua nessa modalidade de ensino? Muito difícil dizer. As estatísticas disponíveis cobrem apenas os serviços de ensino básico formal, compreendendo os docentes que mantêm vínculo empregatício com escolas públicas ou privadas. Ou seja, não tratam do imenso contingente de educadores populares – mulheres, em sua esmagadora maioria – que atua voluntária ou profissionalmente em projetos desenvolvidos por igrejas, movimentos e organizações sociais diversas.

Segundo dados do MEC, a educação de jovens e adultos contava, em 2000, com 189.871 funções docentes – somando

escolas públicas e particulares – distribuídas da seguinte maneira:



Observe o gráfico referente à formação:



- Professores com formação superior
- Professores com nível médio
- Professores com ensino fundamental

A Região Norte concentrava os profissionais menos qualificados: apenas 32% possuíam curso superior; a maior parte das funções docentes (65%) era exercida por professores

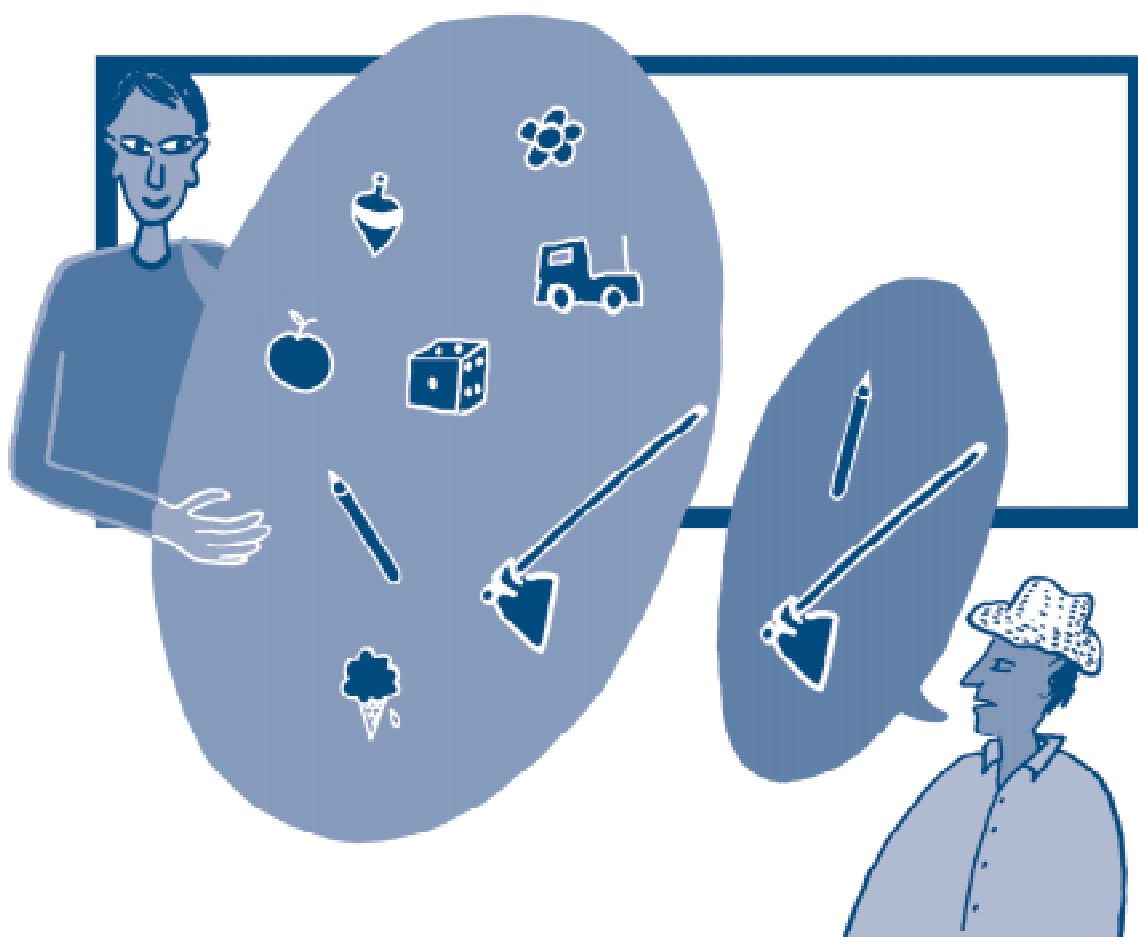
formados no ensino médio. No extremo oposto, as Regiões Sul e Sudeste concentram os profissionais mais qualificados: cerca de 86% deles haviam concluído o ensino superior e 14%, o ensino médio.

A alfabetização era realizada pelos profissionais menos qualificados: apenas 12,2% tinham curso superior, 78,3% concluíram o ensino médio, 7,1% cursaram todo o ensino fundamental e 2,4% não chegaram sequer a concluí-lo. No ensino médio atuam os profissionais mais qualificados: 90,3% das funções eram exercidas por docentes com nível superior e 9,5% que cursaram o ensino médio.

A ausência de políticas que articulem organicamente a educação de jovens e adultos às redes públicas de ensino básico impede a for-

mação de carreira específica para educadores dessa modalidade educativa. Com isso, os docentes que atuam com os jovens e adultos são, em geral, os mesmos do ensino regular. Ou eles tentam adaptar a metodologia a este público específico, ou reproduzem com os jovens e adultos a mesma dinâmica de ensino–aprendizagem que estabelecem com crianças e adolescentes.

Em geral, a docência em turmas de educação de jovens e adultos é utilizada para complementar, em período noturno, a jornada de trabalho dos docentes que atuam com crianças e adolescentes no período diurno. A rotatividade de docentes e a inexistência de equipes especialmente dedicadas à educação de jovens e adultos prejudicam a formação de um corpo técnico especializado e dificultam a organização



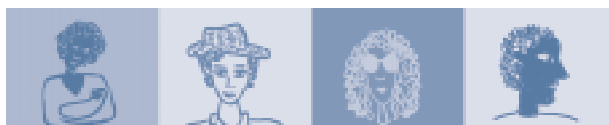
de projetos pedagógicos específicos para essa modalidade, o que limita as possibilidades e os resultados de eventuais iniciativas de capacitação em serviço.

Como a educação de jovens e adultos não é um mercado de trabalho atrativo para os profissionais do ensino, é raro que a formação pedagógica inicial nos cursos técnicos de magistério de nível médio ou de pedagogia em nível superior ofereçam opção de habilitação específica para essa modalidade educativa, ou até mesmo que contemplem em seu currículo conteúdos referidos a esse ciclo de vida e suas necessidades específicas de aprendizagem.

De acordo com o Inep, dos 1.306 cursos de pedagogia existentes no Brasil em 2003, apenas 16 (1,22%) ofereciam habilitação específica para educação de jovens e adultos: 7 deles (43,75%) eram oferecidos por instituições de ensino superior localizadas na Região Sul do Brasil; no Nordeste havia 6 cursos (37,5%); 2 no Sudeste (12,5%) e

1 no Centro-Oeste (6,25%). Assim, há um enorme déficit de profissionais da educação com formação inicial adequada para atuar junto a jovens e adultos.

Nesse sentido, os programas de alfabetização de jovens e adultos implementados por movimentos ou organizações sociais recorrem com frequência a voluntários, militantes ou agentes comunitários que sequer possuem formação técnico-profissional prévia para o magistério, quando não possuem reduzida escolaridade. A maior parte das parcerias estabelecidas entre poder público e as organizações da sociedade civil para a alfabetização de jovens e adultos prevê algum tipo de capacitação ou formação continuada dos educadores, realizada por universidades ou ONGs especializadas no tema. A formação desses educadores populares é um grande desafio que deve ser enfrentado por esses agentes capacitadores. ◆





## CAPÍTULO 3

### *Os programas federais de educação de jovens e adultos*

*Desempenhando um papel que antes era exclusivo do Ministério da Educação, outras instâncias do governo federal começaram a desenvolver programas de alfabetização de jovens e adultos – por vezes em conjunto com iniciativas de capacitação profissional. Entre as iniciativas mais importantes implementadas no governo Fernando Henrique Cardoso, estiveram o Planfor, do Ministério do Trabalho; o Pronera, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra); o Alfabetização Solidária, do Conselho da Comunidade Solidária; e o Recomeço*

O Planfor, o Pronera, o Alfabetização Solidária e o Programa Recomeço foram as principais iniciativas do governo federal na área de educação de jovens e adultos desde a realização da 5ª Confinteia. Vamos conhecer um pouco mais sobre cada um deles.

### **Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor)**

Criado em 1995 pelo Ministério do Trabalho, o Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional foi desenvolvido por meio de parcerias entre organismos governamentais – secretarias da educação e do trabalho – e organizações da sociedade civil – instituições de ensino profissionalizantes, organizações não-governamentais, sindicatos patronais e de trabalhadores, escolas de empresas e fundações, universidades e institutos de pesquisa. O governo federal é o articulador dessa imensa e heterogênea rede de parceiros. A meta do Planfor era, progressivamente, ampliar e diversificar a oferta de educação profissional, com o objetivo de qualificar e requalificar anualmente 20% da população economicamente ativa (PEA), formada por aproximadamente 15 milhões de trabalhadores. O Programa atuou por meio de Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e de parcerias nacionais e regionais. O Planfor era financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e supervisionado pelo Conselho Gestor do órgão, formado por representantes das centrais sindicais de trabalhadores e do governo federal. O FAT, formado pelas contribuições pagas pelos trabalhadores aos Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), era um fundo destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, ao custeio do

seguro-desemprego, do abono salarial, dos programas de qualificação e intermediação de mão-de obra.

Desde sua criação até 2000, o Planfor havia atingido 85% dos municípios brasileiros, com a qualificação de 11,6 milhões de trabalhadores e investimentos do FAT de 1,8 bilhão de reais (o que corresponde a 983,5 milhões de dólares, segundo a cotação média da moeda norte-americana em 2000), além de contrapartidas dos governos estaduais e parceiros privados, em especial as centrais sindicais e as federações empresariais.

O Planfor encerrou-se em abril de 2003, e em julho deste ano o Ministério do Trabalho e Emprego instituiu um novo Plano Nacional de Qualificação até 2007.

### **Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera)**

O Pronera, criado em 1998, foi concebido originalmente por uma articulação entre o Conselho de Universidades Brasileiras (Crub) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), com o objetivo de oferecer educação aos jovens e adultos assentados em comunidades rurais por processos de reforma agrária.

De acordo com o Censo da Reforma Agrária, a média nacional de analfabetismo nos assentamentos, em 1997, era de 39,41% e, na Região Nordeste, chegava a 66,63%. O Pronera pretende promover a elevação escolar por meio de metodologias de ensino ajustadas à realidade sociocultural do campo, orientação pedagógica que atenda às reivindicações dos movimentos sociais e esteja de acordo com as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo instituídas em abril de 2002 pelo Conselho Nacional de Educação.

Segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), uma

comparação entre os resultados do Programa em 1998, 2000 e 2002 mostra que o índice de cobertura – percentual de alunos em relação ao número total de assentados – apresentou pequenas oscilações, representando apenas 0,5% em 1998, 3,85% em 2000 e 2,45% em 2002.

Em 1998, 5,47% dos assentamentos eram atendidos pelo Programa, índice que se elevou para 41,69% em 2000 e declinou para 29,23% em 2002.

O Programa teve, entre 2000 e 2002, uma previsão orçamentária de aproximadamente 63 milhões de reais (26,6 milhões de dólares), porém, apenas 48,8 milhões de reais (20,6 milhões de dólares) foram, de fato, utilizados: 33,16% dos recursos foram contingenciados e 9%, destinados a outras atividades. Os constantes atrasos e cortes de recursos para projetos conveniados foram fatores de tensão entre os parceiros do Pronera, com repercussão negativa no cumprimento das metas, que foi de apenas 46% do planejado.

Veja como foram distribuídos os recursos do Programa e quais regiões do País tiveram mais alunos atendidos, entre 1998 e 2001:



Fonte: Inbra, 2002

## Programa Alfabetização Solidária

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi concebido, em 1996, pelo Conselho do Comunidade Solidária, organismo vinculado à Casa Civil da Presidência da República com a função de coordenar ações sociais emergenciais de combate à pobreza. É uma campanha de alfabetização desenvolvida com parcerias entre os poderes públicos federal e municipal, empresas, organizações da sociedade civil, fundações empresariais e instituições de ensino superior.

Destinado inicialmente à população jovem dos municípios das Regiões Norte e Nordeste que apresentavam índices de analfabetismo muito superiores à média nacional, ao longo da sua trajetória, o PAS cresceu continuamente e alcançou também municípios interioranos e das zonas metropolitanas das Regiões Centro-Oeste e Sudeste.

As instituições de ensino superior públicas e privadas coordenam as atividades de alfabetização, realizando a capacitação e o acompanhamento dos alfabetizadores e dos coordenadores pedagógicos locais, selecionados entre os moradores do município em que são instaladas as salas de aula. Professores e estudantes universitários envolvidos nessas atividades recebem bolsas pagas pelo Programa. No PAS, o custo por aluno – de 34 reais mensais (pouco mais de 10 dólares pela cotação média da moeda norte-americana nos cinco primeiros meses de 2003) – era compartilhado entre o governo federal e as empresas, que podem selecionar os municípios a serem apoiados. O Ministério da Educação contribuía com 50% do custo aluno, respondendo pelo fornecimento do material didático e de apoio para a formação de bibliotecas, bem como pela bolsa de apoio ao trabalho dos professores e estudantes das instituições de ensino superior parceiras. Nos municípios

com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 que não foram “adotados” por parceiros privados, o governo assumiu o custo integral do projeto.

Até junho de 2002, o PAS tinha atendido cerca de 3 milhões de alunos em 2.010 municípios com elevados índices de analfabetismo, com o apoio de 101 empresas e instituições parceiras. Desse total, 5% foram atendidos nos grandes centros urbanos. Nesse processo, 135 mil alfabetizadores foram capacitados por 204 instituições de ensino superior engajadas no Programa, com o qual contribuíram economicamente cerca de 100 empresas parceiras.

Em 2000, a metodologia do Alfabetização Solidária foi levada ao Timor Leste e, a partir de 2002, também a países africanos de língua portuguesa, como Angola, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe. No segundo semestre de 2002, os participantes de projetos internacionais somavam 14.250. Todos os 38 municípios em que o PAS foi implementado originalmente apresentavam índices de analfabetismo muito elevados, entre 54% e 86%, de acordo com o Censo de 1991. Ao final da década, o Censo de 2000 observou, nesses mesmos municípios, um recuo nas taxas de analfabetismo de 7 a 39 pontos percentuais, mas parte dessa evolução foi resultado da combinação entre a dinâmica demográfica e as políticas de educação de crianças e adolescentes. Mesmo assim, o recuo dos índices de analfabetismo em quase todos esses municípios foi superior à média estadual, o que reflete o esforço de alfabetização de jovens e adultos empreendido pelo PAS. A meta ori-

ginal do Programa de, em dois anos, reduzir os índices de analfabetismo dos municípios participantes a níveis próximos da média nacional, porém, não foi alcançada.

### Programa Recomeço

O Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos – conhecido como Recomeço – foi criado em 2001 para apoiar com recursos financeiros 14 Estados das Regiões Norte e Nordeste e 389 municípios de microrregiões com baixo IDH (inferior a 0,5). Financiado com recursos do Fundo de Amparo à Pobreza, o Programa tem duração prevista para os anos de 2001 a 2003 e consiste na transferência de recursos financeiros para os participantes da ordem de 85 dólares por aluno ao ano para ampliação da oferta de vagas do ensino fundamental de jovens e adultos. Só em 2001, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transferiu aproximadamente 189,7 milhões de reais (o que corresponde a mais de 80 milhões de dólares). Em 2002, o Orçamento da União reservou ao Recomeço 340 milhões de reais e, para 2003, foram orçados 325 milhões de reais (cerca de 110 milhões de dólares para cada um dos anos considerados), visando à elevação da escolaridade de cerca de 1,3 milhão de jovens e adultos.

Em 2003, sob a nova gestão do governo federal, o Programa teve seu nome modificado – Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos –, mas não houve alteração quanto aos municípios atendidos ou no valor do repasse financeiro realizado pela União. ♦



## CAPÍTULO 4

### *Educação para a vida*

*A 5ª Confinteia desenvolveu um conceito ampliado de educação de jovens e adultos, pelo qual não basta criar programas de alfabetização, é preciso proporcionar aos indivíduos oportunidades de educação básica e integral, compreendendo a formação para o trabalho e a promoção dos direitos humanos, da saúde e do meio ambiente. Neste capítulo, veremos algumas iniciativas do governo brasileiro nesse sentido, realizadas de 1997 a 2002. Vale lembrar que, com o novo governo, esses programas estão sendo revistos*



## Direitos humanos

É possível perceber a vontade política do governo federal de promover a educação em direitos humanos nos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), instituídos pelo MEC em 1997. Invocando o objetivo de construção da cidadania, os PCNs introduziram a ética e a pluralidade cultural como temas transversais em todo o ensino fundamental, e essas orientações foram incorporadas pelas propostas curriculares para o ensino fundamental de jovens e adultos.

Outro símbolo de vontade política foi a instituição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), revisado em 2002. O PNDH apresenta um conjunto de metas e estratégias relacionadas à educação, à conscientização e à mobilização social, dirigido mais para adolescentes e jovens do que para adultos. Essas metas orientaram diversas iniciativas articuladas pelo gover-

no federal, algumas relacionadas ao Plano Nacional de Segurança Pública. Entre essas iniciativas encontravam-se:

- Criado em 2000, o Programa Paz nas Escolas ([www.mj.gov.br/sedh/paznascolas/programa.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/paznascolas/programa.htm)) pretendeu enfrentar o problema da violência nas escolas. Entre suas atividades estavam campanhas de desarmamento, capacitação de jovens e policiais, apoio a grêmios estudantis, pesquisas, produção de materiais pedagógicos e formação de educadores para a implementação dos referenciais curriculares nacionais nos temas transversais da ética e da cidadania;
- O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, criado em 1998, esteve voltado para a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e a participação comunitária de adolescentes de 15 a 17 anos provenientes de famílias de baixa renda;



- Um programa de formação de lideranças foi implementado pelo Centro Nacional de Formação Comunitária, da Secretaria de Estado da Assistência Social, sendo destinado a jovens e adultos a partir dos 18 anos de idade, que viviam em periferias urbanas com alto índice de violência;
- O Serviço Civil Voluntário, criado em 1998, integrou o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) e foi operacionalizado de maneira descentralizada nos Estados. Teve como objetivo apoiar a transição para a maioria e promover a elevação da escolaridade, da qualificação profissional, da participação comunitária e da capacitação em direitos humanos.

## Meio ambiente

A *Constituição Federal*<sup>1</sup> e a Lei 9.795/99 que institui a Política Nacional de Educação Ambiental tornaram o meio ambiente temática obrigatória na educação brasileira, sob a responsabilidade do poder público. Até fins de 2002 esse trabalho era realizado pelas Coordenações de Educação Ambiental dos Ministérios da Educação e do Meio Ambiente (MMA), em duas vertentes: a primeira destinada à educação escolar, de responsabilidade do MEC, a segunda voltada para as comunidades e coordenada pelo MMA.

<sup>1</sup>O Capítulo VI da Constituição Federal de 1988 trata do Meio Ambiente, e seu Artigo 225, parágrafo 1º, inciso VI, prevê a promoção da Educação Ambiental “em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”.

## Formando lideranças comunitárias

Entre 2000 e 2002, a Secretaria de Assistência Social do governo federal manteve convênios com 12 organizações não-governamentais de 7 regiões metropolitanas brasileiras (Belo Horizonte, Brasília, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo e Vitória) para o desenvolvimento de um projeto de organização social e formação de agentes sociais denominado Centro Nacional de Formação Comunitária (Cenafoco). Com o objetivo de colaborar para as metas do Plano Nacional de Segurança Pública, o projeto foi dirigido a localidades marcadas pela pobreza e pela violência. Cidadania e participação, direitos humanos, meio ambiente, voluntariado, estratégias de ação comunitária e elaboração de projetos sociais eram alguns dos conteúdos dos materiais didáticos subsidiários aos processos de formação, elaborados por organizações não-governamentais como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e o Rio Voluntário. Ao final de seis meses de formação, durante os quais os agentes recebiam uma ajuda de custo, os participantes deveriam estar aptos a implementar um projeto de ação social, elaborado durante os encontros.

Algumas das organizações participantes – como a Ação Educativa e o Instituto Sou da Paz, de São Paulo, e o Ágora, de Brasília – priorizaram a formação de lideranças juvenis, por entender que a juventude, por vezes compreendida como grupo vulnerável ou associada à desordem ou à violência, possui grande potencial de transformação das condições de vida de suas comunidades.

Um dos resultados positivos do processo de formação implementado pela Ação Educativa com 120 jovens das comunidades de Cata Preta (Santo André) e de Cidade Tiradentes (São Paulo) foi a constituição de novos grupos juvenis articulados em torno da produção de jornais, oficinas de reciclagem, cooperativas de produção cultural, entre outras iniciativas. Estes e outros grupos juvenis da Grande São Paulo participaram de um processo de sistematização de experiências que resultou na publicação do guia *Elaboração participativa de projetos: um guia para jovens* (Ação Educativa, 2002). Entre as limitações observadas, sobressai a ausência de estratégias de continuidade visando ao acompanhamento e ao apoio às iniciativas comunitárias inauguradas no projeto Cenafoco.

A *Política Nacional de Educação Ambiental*<sup>2</sup> torna obrigatória a abordagem transversal da temática meio ambiente, regulamentando o que os Parâmetros Curriculares Nacionais preconizavam desde 1997 para todo o

ensino fundamental. As referências curriculares para o ensino de jovens e adultos incorporaram essa orientação geral, abordando também a temática do consumo.

Já as atividades desenvolvidas pelo MMA têm como objetivo principal a sensibilização da sociedade, a articulação entre pólos e redes descentralizadas de educação ambiental e a difusão de práticas sustentáveis. O Ministério também capacita recursos humanos e faz a conexão entre as várias bases de dados disponíveis no País no Sistema Brasileiro de Informação em Educação Ambiental.

<sup>2</sup>A Política Nacional de Educação Ambiental é resultado de uma série de discussões iniciadas no início da década de 1970. Um marco desse período foi a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Estocolmo, 1972), quando, pela primeira vez, se pensou no planeta como um todo, considerando o caráter global das questões ambientais.

tanto pelo Ministério da Educação como pelo Ministério da Saúde.

No Ministério da Saúde, o destaque é para o trabalho realizado pela Coordenação Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis. Desde 1988, a Coordenação realiza um amplo programa de combate à aids, marcado por inúmeras campanhas educativas de prevenção, sensibilização e orientação da opinião pública. A definição da abordagem das campanhas é feita a partir da análise das tendências da epidemia e da identificação de populações mais vulneráveis ao contágio.

Já no âmbito do MEC, os referenciais curriculares para a educação escolar de jovens e adultos e os Parâmetros Curriculares Nacionais para o ensino fundamental, elaborados entre 1994 e 1997, compreendem conteúdos relativos à saúde. Os PCNs de 5ª a 8ª séries, quando tratam do tema transversal saúde, afirmam explicitamente que “a escola ainda é a instituição que, privilegiadamente, pode se transformar num espaço genuíno de promoção da saúde”. Os PCNs contemplam a aprendizagem de conteúdos e valores relativos à nutrição, à saúde reprodutiva; à sexualidade livre, saudável e responsável; à prevenção de doenças infecto-contagiosas e sexualmente transmissíveis. ♦

## Saúde

**A** pesar da importância da educação para a saúde, ainda não existe, no Brasil, um plano nacional destinado a pessoas adultas, mas um conjunto de programas relacionados à saúde. Esses programas são desenvolvidos





## CAPÍTULO 5

### *O novo governo e o Programa Brasil Alfabetizado*

*A posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em janeiro de 2003, criou grandes expectativas na sociedade civil: quais seriam os rumos adotados em relação às políticas públicas voltadas para a educação de pessoas jovens e adultas? O governo afirma que a alfabetização será prioridade nos próximos quatro anos. Ainda é cedo para avaliar essa intenção*

Com a posse do novo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no início de 2003, a sociedade civil ficou na expectativa quanto aos novos rumos do País. Será que as políticas sociais serão protegidas das restrições de investimento a que foram submetidas nos anos precedentes pelos compromissos econômicos externos determinados pelas instituições financeiras multilaterais?

Em janeiro, o Ministério da Educação anunciou que a alfabetização de jovens e adultos será uma prioridade da nova administração. Foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (Seea), com a meta de promover a alfabetização de jovens e adultos em ritmo mais acelerado que o estabelecido pelo Plano Nacional de Educação. Para cumprir isso, foi lançado o Programa Brasil Alfabetizado, por meio do qual o MEC contribuirá financeiramente com órgãos públicos estaduais e municipais, instituições de ensino superior e organizações sem fins de lucro que desenvolvam ações de alfabetização. O Programa também compreende o incentivo à leitura e a difusão de livros para recém-alfabetizados.

O governo definiu o Brasil Alfabetizado como uma campanha plural, que acolherá todas as iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Representantes de várias instituições e segmentos sociais foram nomeados para o Conselho Nacional de Alfabetização, que orientará os rumos futuros do Programa.

Embora o Orçamento da União de 2003 não tenha previsto recursos para um Programa da magnitude do Brasil Alfabetizado, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) alocou 271,5 milhões de reais para o estabelecimento de convênios no âmbito deste Programa. O repasse de recursos da União será de 15 reais por aluno ao mês, e 80 reais para a formação de cada alfabetizador. As organizações parceiras ficarão responsáveis pela cessão das salas de aula, pelos materiais didáticos, pela formação de educadores e pela alfabetização dos jovens e adultos cadastrados. Entre as 44 organizações públicas ou privadas comprometidas com a meta de dar início à alfabetização de 1 milhão de jovens e adultos em 2003, destacam-se a Secretaria de Educação do Ceará, o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Programa Alfabetização Solidária e o Alfalit Brasil.

As organizações da sociedade civil têm valorizado a disponibilidade para o diálogo do novo governo e sua decisão política de conferir importância para a educação de pessoas adultas, mas têm criticado a ausência de definições relativas ao financiamento do Programa, alertando sobre o risco de desarticulação das ações de alfabetização e educação de jovens e adultos alocadas em diferentes órgãos de governo. Espera-se que – em breve – sejam removidas as restrições do Fundef em relação às matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental. ♦





## *Conclusões e recomendações*

*Muita coisa mudou no Brasil nos últimos seis anos em relação à educação de jovens e adultos. Houve um aumento considerável tanto no orçamento quanto na participação dos educandos. Mas será que isso é suficiente para atingir as metas do Plano Nacional de Educação de superar o analfabetismo até 2011? É mais: será que os programas desenvolvidos até agora dão conta das múltiplas necessidades de aprendizado da população jovem e adulta do País? É o que veremos agora*

**A**pós a 5ª Confinte, o analfabetismo absoluto entre os jovens e adultos no Brasil diminuiu três ou quatro pontos percentuais. Essa redução está mais relacionada à combinação entre o perfil etário, a dinâmica demográfica e os progressos realizados na educação das novas gerações do que aos programas de educação de jovens e adultos implementados nos últimos seis anos.

**Para alcançar a meta fixada no Plano Nacional de Educação de superar o analfabetismo até 2011, ou para cumprir o compromisso assumido em Dacar, no Senegal, de reduzir até 2015 o analfabetismo à metade daquele registrado em 2000, será necessário acelerar esse ritmo de alfabetização de jovens e adultos.**

**M**esmo tendo regredido, o analfabetismo continua a ser um fenômeno difundido por todas as faixas etárias. A escolaridade média dos jovens e adultos aumentou de 5,8 anos para 6,4 anos, mas permaneceu abaixo do mínimo obrigatório por lei. Além disso, pesquisas sobre o desempenho de jovens e adultos em tarefas cotidianas de leitura, escrita e cálculo revelam que os níveis de aprendizagem estão abaixo dos mínimos socialmente necessários para que as pessoas adultas possam manter e desenvolver as competências características do alfabetismo.

**As campanhas e os programas de alfabetização precisam ser complementados pelo incentivo ao uso das habilidades de leitura, escrita e cálculo recém-adquiridas, assegurando oportunidades de continuidade de estudo em níveis mais elevados.**

**A**s desigualdades de gerações, de raça, de território e de renda no acesso à alfabetização ainda são grandes. O índice de

analfabetismo entre os afrodescendentes, por exemplo, é o dobro do registrado entre os brancos, e as taxas de analfabetismo rural são três vezes superiores às do meio urbano. As diferenças de rendimento também influenciam no acesso à educação, fazendo com que os índices de analfabetismo mais elevados sejam encontrados nas famílias de renda mais baixa.

**Isso prova que as políticas de universalização da alfabetização e de ampliação do acesso de jovens e adultos ao ensino fundamental devem incorporar estratégias de discriminação positiva, voltadas à inclusão e à promoção de equidade educativa, estratégias que não foram incorporadas às políticas implementadas recentemente.**

**A** inserção marginal da educação de jovens e adultos na reforma educacional implementada no País fez com que a cobertura escolar para essa faixa etária continuasse deficitária, fato ainda mais grave se considerarmos que nesse período as demandas sociais de conhecimento se ampliaram, impulsionando as pressões sobre o sistema educacional como um todo.

**Para superar essa situação, será necessário reposicionar a educação de jovens e adultos na agenda da política educacional, articulando-a com a prioridade concedida à educação das novas gerações.**

**N**os anos posteriores à 5ª Confinte, o financiamento público da educação foi direcionado ao ensino de crianças e adolescentes, mas o gasto federal com o ensino fundamental de jovens e adultos teve um incremento importante a partir de 1991.

**O estabelecimento de bases adequadas de financiamento público da educação de jovens e adultos requer sua inserção – em iguais condições – nos mecanismos de acesso a fundos públicos, a começar pela inclusão das matrículas dessa modalidade de ensino fundamental nos cálculos do Fundef.**

A revisão dos mecanismos de financiamento da educação deverá considerar a consolidação da tendência à descentralização da oferta escolar para jovens e adultos.

**O reconhecimento do papel desempenhado pelos governos subnacionais na provisão da educação básica de jovens e adultos deveria refletir-se em uma participação mais ativa dos Estados e municípios na fixação ou na flexibilização de diretrizes curriculares, de critérios empregados pelo sistema nacional de avaliação e delineamento de programas nacionais de formação de educadores.**

Na última década, a disseminação de programas públicos de alfabetização e educação básica de jovens e adultos desenvolvidos em parceria entre instâncias governamentais e organizações sociais, por sua vez, revela o potencial de contribuição da sociedade civil organizada para a universalização da alfabetização e da democratização da educação de jovens e adultos no Brasil. Essa contribuição não pode ser reduzida à contabilidade das economias que o investimento privado proporciona aos governos, e só será devidamente avaliada com a abertura de canais de participação das organizações sociais na gestão pública. O tema da participação remete ao princípio de gestão democrática do

ensino, que, embora consagrado pela legislação educacional brasileira, não teve expressão concreta na política nacional de educação de jovens e adultos nos anos posteriores à 5ª Confinteia.

**Recomenda-se a instituição de uma instância colegiada de gestão democrática da política de educação de jovens e adultos, da qual participem as diferentes instituições sociais e governamentais que intervêm na provisão de serviços educacionais para esse grupo etário. A criação de um mecanismo dessa natureza pode servir também para que o MEC recupere a coordenação da política nacional de educação de jovens e adultos, função enfraquecida pela dispersão de diferentes programas em diversos órgãos do governo federal.**

A existência de um Programa Nacional de Direitos Humanos, de uma Política Nacional de Educação Ambiental e dos diversos programas de formação para o trabalho e de educação para a saúde revela um sinal positivo de vontade política que ainda não se materializou em uma perspectiva intersetorial e interministerial de educação de jovens e adultos. Além disso, a maioria desses programas possui recursos modestos, que não permitem senão intervenções pontuais, de pequena abrangência territorial e restrito número de beneficiários.

**Recomenda-se o estabelecimento de instâncias interministeriais de planejamento integrado, a fim de produzir sinergias e convergir recursos escassos, em prol de uma educação de jovens e adultos para a vida, que atenda à diversidade de necessidades de aprendizagem dos cidadãos.**



---

## Bibliografia

DI PIERRO, Maria Clara; GRACIANO, Mariângela. *A educação de jovens e adultos no Brasil*. São Paulo, Ação Educativa, 2003 ([www.acaoeducativa.org/relorealc.pdf](http://www.acaoeducativa.org/relorealc.pdf)).

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. *Escolarização de jovens e adultos*. *Revista Brasileira de Educação*. Campinas, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

HADDAD, Sérgio. *Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)*. Série Estado do Conhecimento. Brasília, MEC/Inep/Comped, 2002.

\_\_\_\_\_. *O direito à educação no Brasil*. (Disponível em [www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org) e [www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)).

ICAE. *Agenda for the future, six years later: Icae report*. Icae/Sida/Unesco, 2003.

INCRA. *Avaliação da Contribuição do Programa Educação de Jovens e Adultos ao Balanço Global da Gestão do Incra 1995-2002*. Brasília, 2002.

INEP. *Mapa do analfabetismo no Brasil*. Brasília, 2003.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO; AÇÃO EDUCATIVA. *1º Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional: um diagnóstico para a inclusão social pela educação*. São Paulo, 2001 ([www.ipm.org.br/an\\_ind.php](http://www.ipm.org.br/an_ind.php)).

\_\_\_\_\_. *2º Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional: um diagnóstico para a inclusão social. Avaliação de matemática*. São Paulo, 2002 ([www.ipm.org.br/an\\_ind.php](http://www.ipm.org.br/an_ind.php)).

MARTINS, Roberto Borges. *Desigualdades raciais no Brasil*. Brasília, Ipea, 2001 ([www.ipea.gov.br/pub/Desigualdades\\_raciais.ppt](http://www.ipea.gov.br/pub/Desigualdades_raciais.ppt)).

