



Ação Educativa

A educação de jovens e adultos no Brasil

**Informe apresentado à Oficina Regional da UNESCO
para América Latina y Caribe**

Maria Clara Di Pierro¹

Mariângela Graciano²

São Paulo, Brasil - Junho de 2003

Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação

¹ Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Maria Clara Di Pierro coordena o Programa de Políticas Públicas de Educação de Jovens e Adultos de Ação Educativa.

² Formada em Sociologia e Jornalismo, Mariângela Graciano cursa Mestrado em Educação na Universidade de São Paulo. É assessora da Relatoria Nacional pelo Direito Humano à Educação, um projeto da Plataforma brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais.

Apresentação

Seis anos após a realização da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Hamburgo, 1997), temos a oportunidade de fazer uma revisão da evolução das políticas públicas para esse ciclo de vida, avaliando os progressos realizados nesse período em direção aos compromissos estabelecidos na Declaração de Hamburgo e na Agenda para o Futuro.

O alargamento que o conceito de formação de adultos adquiriu a partir de Hamburgo, passando a compreender uma multiplicidade de processos formais e informais de aprendizagem e educação continuada ao largo da vida, tornou particularmente complexo o monitoramento das políticas educativas. 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 adicionam dificuldade à tarefa.

Neste informe, preparado para a Oficina Regional da UNESCO para a América Latina e o Caribe com base em fontes oficiais e documentação secundária, privilegiamos as temáticas da alfabetização e educação escolar fundamental de pessoas jovens e adultas, que são direitos universais dos cidadãos brasileiros e constituem a principal chave de acesso à cultura e à informação na sociedade contemporânea. A escassez e dispersão dos registros sobre as iniciativas da sociedade civil nesse campo educativo somaram-se ao reconhecimento da responsabilidade estatal pela garantia do direito à educação em qualquer idade, para que optássemos por focalizar prioritariamente a ação governamental. O curto tempo para elaboração do informe e o imperativo de síntese, por sua vez, nos levaram a focalizar as iniciativas do Governo Federal, deixando em segundo plano as participação dos Estados e Municípios na conformação das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil.

O texto foi organizado em seis tópicos. Após uma contextualização da situação socioeconômica do País e do perfil educacional de sua população, caracterizamos brevemente o sistema educacional brasileiro e o marco jurídico em que ele se apóia. Uma caracterização da oferta educacional de base para jovens e adultos precede a descrição e análise das políticas públicas recentes, abordadas em seus diversos aspectos: gestão, financiamento, currículo, formação de educadores. Breves descrições sobre os principais programas governamentais federais de educação básica de jovens e adultos (com ênfase em programas de alfabetização), bem como uma nota sobre a pesquisa nessa temática, precedem a seção final de conclusões e recomendações.

1. Contexto

Localizado na face atlântica da América do Sul, a República Federativa do Brasil é um país extenso e populoso, que possui uma organização político administrativa descentralizada em 26 estados e 5.561 municípios bastante heterogêneos quanto à população, aos recursos econômicos e ambientais. Essa diversidade é ordenada em uma classificação que distingue cinco grandes regiões geo-econômicas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.



Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no início do 3º milênio a população brasileira superou 170 milhões de habitantes, metade dos quais são crianças e jovens com menos de 25 anos de idade, e a ampla maioria (81,25%) vivem em zonas urbanas. Trata-se de uma sociedade multi étnica, composta por brancos (53,6%), negros (45,3%), orientais (0,6%) e indígenas (0,5%).

O País é regido pela Constituição Federal promulgada em 1988 e o Poder Executivo nacional exercido em regime presidencialista.

A economia brasileira encontra-se entre as 15 maiores do globo. Em 2002, o Produto Interno Bruto era de US\$ 2.388 per capita, liderado pelo setor de serviços (59%), seguido da indústria (33%) e da agropecuária (8%).

Apesar do dinamismo econômico, é um dos países do mundo com maior desigualdade social, com elevadas parcelas da população excluídas dos benefícios econômicos e sociais,

consequência de uma distribuição de renda profundamente desigual: em 1999, os 10% mais ricos concentravam 50% da renda, enquanto os 50% mais pobres ficavam apenas com 10%³. Em consequência, o bem estar social é menor que aquele de outros países do continente: em 2000, o Brasil ocupava a 73^a posição no *ranking* de desenvolvimento humano organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em posição desfavorável em comparação com outros países sul americanos, como a Argentina, o Chile e a Colômbia⁴.

Esta desigualdade afeta as regiões brasileiras, conforme demonstram os indicadores socioeconômicos. A taxa de mortalidade infantil⁵, por exemplo, para o País é de 34,8 por mil nascidos; na região Sul este número se reduz para 22,8, enquanto no Nordeste sobe para 52,8. Na conformação do PIB nacional⁶ o Sudeste contribui com 58,25%, o Sul com 17,75%, o Nordeste com 13,11%, o Centro-Oeste com 6,44% e o Norte com 4,45%. A escolaridade média dos brasileiros com mais de dez anos de idade foi de 6,1 anos de estudos em 2001; no Nordeste, essa média era de 4,7 anos de estudos, enquanto no Sudeste a escolaridade média alcançava 6,8 anos.

A dinâmica da economia brasileira foi marcada, no período recente, por estratégias que visaram a estabilidade monetária e fiscal, e não lograram abrir caminho para o crescimento. Nos triênio 2001/2003 a inflação anual elevou-se de 6% para 12,5%⁷, enquanto que o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) declinou de 4,4% para 1,5%.

Atendendo exigência de organizações financeiras internacionais, parcela substantiva do orçamento público vem sendo destinada à geração de *superávit* primário, visando o pagamento das dívidas externa e interna, com sacrifício dos investimentos governamentais em infra estrutura e nas políticas sociais.

O fraco desempenho da economia teve reflexos negativos sobre o mercado de trabalho: o contingente de pessoas desempregadas cresceu de 4,5 milhões em 1992 para 7,8 milhões em

³ Estudo da CARE-Brasil, baseado em dados do IBGE – 1999.

⁴ Fonte: PNUD, citado em INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília, 2003, p 6.

⁵ Fonte: IBGE/DPE/Departamento de População e Indicadores Sociais. Divisão de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/98/P08) - Sistema Integrado de Projeções e Estimativas Populacionais e Indicadores Sócio-demográficos.

⁶ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil – 1999.

⁷ Inflação segundo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado. Fonte: Cenário Brasil – FGV – mar. 2003 – www.fgv.br, citando IBGE, Banco Central, FGV, BNDES, IPEA, SECEX.

2001⁸. A taxa de desemprego saltou de 7,1% em 2001, para 10,5% em 2002. O acesso ao trabalho tem sido especialmente difícil para os jovens de 16 a 24 anos, grupo de idade que comporta a quarta parte da população economicamente ativa e no qual se encontravam 47% dos desempregados brasileiros no ano de 1999⁹. Além do desemprego, o período caracterizou-se pela precarização das relações de trabalho, com aumento do trabalho informal e redução do poder de compra dos salários.

O cenário econômico desfavorável incidiu sobre as demandas por escolarização, fator determinante na competição por ocupações e salários no mercado de trabalho. Os novos postos de trabalho passaram a exigir maior escolaridade, ainda que a remuneração oferecida seja menor que no passado: entre 1992 e 1999 o ganho de uma pessoa com Ensino Fundamental completo passou de 1,03 para 0,89 do salário médio, e de 1,49 para 1,25 para concluintes do Ensino Médio¹⁰.

2. Caracterização do sistema educacional brasileiro

O sistema educacional brasileiro está organizado em dois grandes níveis: a Educação Básica e o Ensino Superior. A Educação Básica é subdividida em Educação Infantil (creches para as crianças até 3 anos e pré escolas para crianças de 4 a 6 anos), pelo Ensino Fundamental (com oito anos de duração) e o Ensino Médio de, no mínimo, 3 anos. A organização da educação básica é flexível para atender aos jovens e adultos e os portadores de necessidades educativas especiais. A Educação Profissional é opcional e complementar à Educação Básica, podendo ser cursada concomitante ou posteriormente à mesma.

O sistema de ensino brasileiro admite a participação da iniciativa privada, mas sua oferta pública e gratuita no nível fundamental é direito dos cidadãos e dever do Estado.

Em 2002, cerca de 56 milhões de brasileiros participavam desse sistema educacional. Mais de 3 milhões de pessoas cursavam o ensino superior, mas a grande maioria - 53 milhões - encontrava-se em processos de escolarização básica, 88% dos quais o fizeram em instituições públicas de ensino.

⁸ IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1992, 2001.

⁹ PNAD 1999.

¹⁰ PNAD 1999.

Tabela 1 - Brasil: Matrículas por grau de formação e dependência administrativa - 2002

| GRAU DE FORMAÇÃO | DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA | | | | | | | | |
|------------------------------|----------------------------|----------------|-------------|-------------------|--------------|-------------------|--------------|------------------|--------------|
| | Total | Federal | % | Estadual | % | Municipal | % | Particular | % |
| Educação pré-escolar | 4.977.847 | 1.751 | 0,03 | 302.234 | 6,07 | 3.402.909 | 68,36 | 1.270.953 | 25,53 |
| Classe de alfabetização | 607.815 | 861 | 0,14 | 9.816 | 1,61 | 351.734 | 57,87 | 245.404 | 40,37 |
| Ensino fundamental (1ª a 4ª) | 19.380.387 | 7.102 | 0,04 | 5.166.703 | 26,66 | 12.515.438 | 64,58 | 1.691.144 | 8,73 |
| Ensino fundamental (5ª a 8ª) | 15.769.975 | 19.320 | 0,12 | 9.069.317 | 57,51 | 5.137.705 | 32,58 | 1.543.633 | 9,79 |
| Ensino Médio | 8.710.584 | 79.874 | 0,92 | 7.297.179 | 83,77 | 210.631 | 2,42 | 1.122.900 | 12,89 |
| Educação de Jovens e Adultos | 3.779.593 | 3.327 | 0,09 | 1.759.487 | 46,55 | 1.700.862 | 45,00 | 315.917 | 8,36 |
| TOTAL | 53.226.201 | 112.235 | 0,21 | 23.604.736 | 44,35 | 23.319.279 | 43,81 | 6.189.951 | 11,63 |

Fonte: MEC/INEP – Sinopse estatística, 2002.

Apesar das dimensões atuais e da expansão do sistema educacional observada nas últimas três décadas, 1,2 milhão de crianças e adolescentes (3,95% da população de 7 a 14 anos) ainda estavam fora da escola em 2000, e mais de 35,8 milhões de jovens e adultos (30% da população com 15 anos ou mais) possuíam menos de 4 anos de estudos¹¹, encontrando-se possivelmente em situação de analfabetismo funcional.

Tabela 2 - Pessoas de 10 anos ou mais de idade por anos de estudo - 2000

| Anos de estudo | | % |
|---|-------------|--------|
| Total | 136.427.211 | 100,00 |
| Sem instrução e menos de 1 ano de estudos | 13.948.802 | 10,22 |
| 1 a 3 anos | 28.895.418 | 21,18 |
| 4 a 7 anos | 38.897.790 | 28,52 |
| 8 a 10 anos | 20.512.744 | 15,03 |
| 11 a 14 anos | 20.309.083 | 14,89 |
| 15 anos ou mais | 5.524.947 | 4,05 |
| Não determinados/Não declararam | 8.338.427 | 6,11 |

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000, Resultados Preliminares da Amostra.

A escolaridade da população com idade igual ou superior a 10 anos de idade era de 6,1 anos de estudos em 2001, média sob a qual oculta-se profunda desigualdade étnico racial: com 7 anos de escolaridade, a população branca tem em média dois anos a mais de estudos que os negros, cuja escolaridade média era de 5 anos.

¹¹ Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000 .

2.1. Analfabetismo

O analfabetismo é um bom indicador dos desafios pendentes no campo educacional. Embora as taxas de analfabetismo venham declinando continuando ao longo do último século, a redução no número absoluto de analfabetos é um fenômeno bastante recente que não resulta de políticas públicas educacionais abrangentes, contínuas e adequadas para a população jovem e adulta, mas sim do esforço realizado em direção à universalização do ensino fundamental para crianças e adolescentes, acompanhada por programas de correção de fluxo escolar e aceleração de estudos para estudantes com defasagem na relação entre idade e série cursada.

Tabela 3

Analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 anos ou mais: tendência 1920/2000

| Ano/Censo | Total | Analfabetos | % |
|-----------|-------------|-------------|-------|
| 1920 | 17.557.282 | 11.401.715 | 64,90 |
| 1940 | 23.709.769 | 13.269.381 | 56,00 |
| 1950 | 30.249.423 | 15.272.632 | 50,50 |
| 1960 | 40.278.602 | 15.964.852 | 39,60 |
| 1970 | 54.008.604 | 18.146.977 | 33,60 |
| 1980 | 73.541.943 | 18.716.847 | 25,50 |
| 1991 | 95.837.043 | 19.233.758 | 20,07 |
| 1996 | 106.169.000 | 15.560.000 | 14,7 |
| 2000 | 119.533.048 | 16.294.889 | 13,63 |

Fontes: IBGE. Censos Demográficos; Contagem da População 1996.

INEP. Mapa do analfabetismo no Brasil, 2003.

As taxas de analfabetismo confirmam a regionalização da desigualdade social brasileira. Em todo o País, em 2000, o analfabetismo absoluto¹² atingia mais de 16 milhões de pessoas com mais de 15 anos (13,6% desse grupo etário¹³). Na Região Nordeste este índice elevava-se para 26,2%, enquanto no Sul era de 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 o índice era de 10,2%. A zona rural nordestina registrava índice de analfabetismo absoluto de 42,6%, o maior do País.

¹² É considerado analfabeto absoluto a pessoa que “não sabe ler e escrever um bilhete simples”; e analfabeto funcional “aquele com menos de quatro anos de estudo”.

Os índices de analfabetismo também revelam outras formas de desigualdade, a começar pela diferença de rendimento. Em 2001, o índice de analfabetismo entre as pessoas que vivem em famílias com rendimento entre cinco e dez salários mínimos mensais era de 4,7%, enquanto que nas famílias com renda inferior a um salário mínimo mensal essa taxa subia para 28,8%¹⁴. Entre a população negra, a taxa de analfabetismo era de 20%, contra 8,3% da branca¹⁵.

O maior contingente de analfabetos (48,7%) encontrava-se nos grupos etários mais idosos, com pessoas de idade igual ou maior a 50 anos. Mas o analfabetismo não é um fenômeno do passado, restrito aos idosos: entre as pessoas não alfabetizadas em 2000, quase 2 milhões eram jovens entre 15 e 24 anos, e 1,4 milhão eram adolescentes de 10 a 14 anos.

Certa equidade de gênero no acesso à alfabetização foi alcançada nas faixas etárias mais jovens, mas não nos grupos de idade mais avançada, o que fez com que as mulheres ainda fossem a maioria (51%) entre os analfabetos computados em 2000.

Medindo o analfabetismo funcional

A definição de analfabetismo funcional vem sofrendo revisões ao longo do tempo, reflexo das mudanças socioculturais. Hoje, considera-se que a alfabetização é funcional se proporciona a capacidade da pessoa utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para fazer frente às demandas de seu contexto social e usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida.

Seguindo recomendações da UNESCO, na década de 90 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística passou a divulgar também índices de analfabetismo funcional, tomando como base o número de séries escolares concluídas. Pelo critério adotado pelo IBGE, são analfabetos funcionais as pessoas com menos de 4 anos de escolaridade. Segundo o Censo Demográfico de 2000, 33 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais (27,3% desse grupo etário) eram analfabetos funcionais.

A partir de 2001, a organização não governamental Ação Educativa, em parceria com o Instituto Paulo Montenegro, vêm realizando anualmente pesquisa amostral nacional que visa medir os níveis de alfabetismo da população jovem e adulta brasileira, levando em conta não apenas a

¹³ Fonte; IBGE. Censo 2000

¹⁴ Fonte INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília, 2003.

¹⁵ Fonte: IBGE. PNAD, organizados por MARTINS, Roberto Borges. **Desigualdades raciais no Brasil**. Brasília, IPEA, 2001 (www.ipea.gov.br/pub/Desigualdades_raciais.ppt)

escolaridade, mas as habilidades demonstradas na utilização da leitura, da escrita e das funções matemáticas.

Os primeiros dados do Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional - INAF, verificou em 2001 as habilidades de leitura e escrita de uma amostra estruturada de duas mil pessoas com idades entre 15 a 64 anos, pertencentes a todas as classes sociais. Os dados mostram que 9% da população encontrava-se na situação de analfabetismo absoluto. As pessoas alfabetizadas, por sua vez, foram classificadas em três níveis: 31% da população estudada, capaz de retirar uma informação explícita em textos muito curtos, foi classificada no nível 1 de alfabetismo; 34% conseguiram também localizar uma informação não explícita em textos de maior extensão, sendo classificadas no nível 2; somente 26% da amostra foi classificada no nível 3 de alfabetismo, correspondente 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. Com a mesma amostragem e abrangência da pesquisa anterior, o 2º INAF revelou que 3% da população jovem e adulta encontra-se em condição de analfabetismo matemático. 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), eram dominadas por 44% das pessoas pesquisadas; 21% da população é capaz de controlar uma estratégia na resolução de problemas que demanda a execução de uma série de operações matemáticas (nível 3 de alfabetismo).

A comparação entre as duas pesquisas demonstra que a parcela da população que se encontra em situação de analfabetismo funcional em relação às habilidades matemáticas (3%) é menor que aquela que não domina habilidades de leitura e escrita (9%).

A escolaridade é fator decisivo na promoção do alfabetismo da população. A pesquisa mostrou que somente entre as pessoas que cursaram até a 8ª série ou mais ultrapassam a marca dos 80% daquelas classificadas nos níveis 2 e 3 de alfabetismo nas duas pesquisas. Além da escolaridade, o nível de renda também está correlacionado positivamente ao grau de alfabetismo.

As mulheres apresentam melhor desempenho na leitura e escrita, com uma média de 11,4 de acertos contra 10,3 de acertos masculinos. Já em matemática, a relação se inverte: para a mesma escolaridade, os homens têm média de 21,9, e as mulheres de 20,1. Esses resultados são atribuídos às diferenças de gênero nas práticas sociais de letramento predominantes na sociedade brasileira.

2.2. Marco jurídico e papel das esferas de governo

Os direitos educativos dos brasileiros são assegurados pela Constituição Federal de 1988. O Artigo 208 da Constituição tornou direito público subjetivo do cidadão e obrigação do Estado oferecer educação fundamental, independentemente de idade, direito este protegido pelo instituto do mandado de injunção (previsto no Artigo 5), cujo descumprimento importa responsabilidade da autoridade competente. Para atender a esse e outros objetivos, o Artigo 211 distribuiu responsabilidades e estabeleceu o regime de colaboração entre as três esferas de governo¹⁶, o Artigo 212 vinculou recursos fiscais e o Artigo 214 previu a elaboração de Planos Nacionais de Educação de duração plurianual¹⁷.

A organização do sistema educativo foi detalhada na Lei 9394 de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e as metas plurianuais fixadas na Lei 10.172 do Plano Nacional de Educação (2001).

A legislação nacional determina que a oferta gratuita do ensino público seja compartilhada entre as três esferas de governo, atribuindo aos municípios a responsabilidade pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental, e aos estados os encargos do Ensino Fundamental e Médio. O governo federal tem a responsabilidade pelo Ensino Superior e por algumas escolas técnicas de nível médio; participa muito pouco do Ensino Básico, respondendo por menos de 1% das matrículas. Tem, no entanto, uma importante função redistributiva dos recursos e exerce um papel fundamental na coordenação e indução das políticas educacionais dos outros níveis de governo.

¹⁶ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e os Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (...)

¹⁷ Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Nos dias atuais, a maior parte das vagas da primeira etapa do Ensino Fundamental é oferecida pelo poder público municipal (64,58%), resultado do acelerado processo de municipalização ocorrido no País a partir de 1998, quando entrou em vigor o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – o FUNDEF¹⁸. Os governos estaduais encarregam-se prioritariamente pela etapa final do Ensino Fundamental (57,51%) e pelo Ensino Médio (83,77%). Na Educação de Jovens e Adultos, 46,55% das matrículas estão sob a responsabilidade dos governos estaduais, enquanto os municípios respondem por 45% dos alunos inscritos nessa modalidade. No Ensino Superior, nota-se a presença marcante e majoritária da iniciativa privada, responsável por 69,01% das matrículas¹⁹.

Os direitos educativos dos jovens e adultos estão assegurados no Capítulo III, Seção I - Da Educação da Constituição Federal, Artigo 208, inciso I, 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”*.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) contempla a escolarização básica desse grupo social na Seção V do Capítulo II da Educação Básica, que determina aos sistemas de ensino assegurar cursos e exames que proporcionem oportunidades educacionais apropriadas aos interesses, condições de vida e trabalho dos jovens e aos adultos. Estipula ainda que o acesso e permanência dos trabalhadores na escola seja viabilizada e estimulada por ações integradas dos poderes públicos.

Em 2000 o Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer 11 e a Resolução 1, que fixaram Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, regulamentando alguns aspectos da LDB. A Resolução delimitou a idade mínima para

¹⁸ A *Emenda* 14/1996 modificou o Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição, criando o FUNDEF, pelo qual a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação são reunidos em cada unidade federada em um fundo contábil e redistribuídos entre os governos estadual e municipal proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino. Ao governo federal cabe função supletiva e redistributiva de complementar os Fundos daqueles Estados cuja arrecadação não assegure o valor mínimo do gasto por aluno ao ano, fixado em decreto Presidencial anualmente com base na previsão da receita e das matrículas. A lei obriga que Estados e Municípios implementem planos de carreira para o magistério, apliquem pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício e na habilitação de professores leigos, e instituem conselhos de controle e acompanhamento nos quais têm assento autoridades educacionais, representantes das famílias e dos professores.

¹⁹ Fonte: MEC/INEP – 2001.

ingresso na educação de jovens e adultos aos 14 anos para a etapa Fundamental do ensino, e 17 para o Ensino Médio.

Sobre o tema, 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 este 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.

2.3. A educação de jovens e adultos no interior da política educacional

A partir de 1995 o governo federal implementou um conjunto de medidas legislativas, normativas e de controle cuja amplitude e impacto permitem caracterizá-las como uma reforma educacional. As diretrizes dessa reforma podem ser assim sintetizadas:

- a) ampliação da cobertura e melhoria da qualidade do ensino sem elevação do gasto público, mediante uma gestão orçamentária orientada por cálculos de custo-benefício;
- b) focalização do gasto público no ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 aos 14 anos
- c) desregulamentação do sistema de ensino e sua nova regulamentação, visando dotá-lo de maior flexibilidade;
- d) desconcentração dos serviços e do financiamento da educação em direção aos governos subnacionais, concomitante à centralização de diretrizes curriculares e mecanismos de avaliação;
- e) privatização de alguns segmentos do ensino não prioritários na política educacional (como o ensino superior), operacionalizada por meio da contenção da oferta e de investimentos na qualidade do serviço público, o que abriu novos mercados à iniciativa privada;
- f) efetivação de programas governamentais em parceria com organizações não governamentais, fundações empresariais e movimentos sociais, atribuindo-se às instituições da sociedade civil mais funções de assessoramento técnico e provisão de serviços que espaços de participação nas definições e controle de políticas educativas.

Apesar da demanda crescente de jovens e adultos por oportunidades educacionais em virtude das exigências de escolaridade para o acesso e a permanência no mercado de trabalho, o Governo Federal optou por priorizar a oferta de Ensino Fundamental às crianças e adolescentes. O expediente utilizado para focalizar os recursos públicos nesse grupo etário foi a restrição ao financiamento da educação para jovens e adultos por meio do Fundef (criado em 1996 e implementado nacionalmente a partir de 1998). Recorrendo a prerrogativa de veto do Presidente da República, o Governo anulou um inciso da Lei 9424/96 aprovada pelo Congresso regulamentando o Fundo, e que permitia computar as matrículas no Ensino Fundamental presencial de jovens e adultos nos cálculos do Fundef. O veto desestimulou Estados e Municípios a investirem na educação de jovens e adultos.

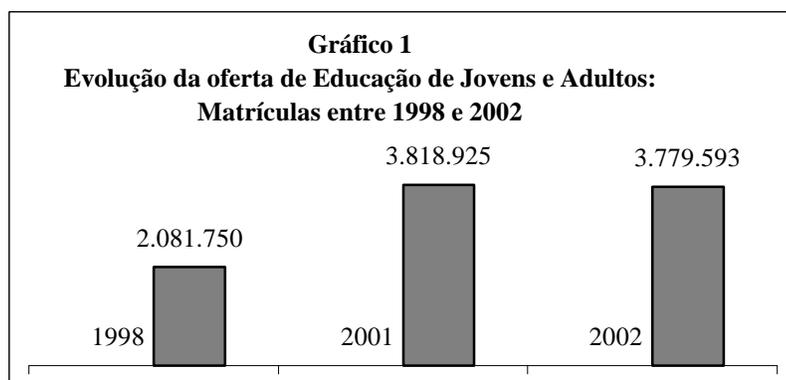
3. A configuração da educação de jovens e adultos no Brasil

A educação escolar de jovens e adultos no Brasil compreende ações de alfabetização, cursos e exames supletivos nas etapas de ensino fundamental e médio, bem como processos de educação à distância realizados via rádio, televisão ou materiais impressos. Embora a Constituição assegure o ensino fundamental público e gratuito em qualquer idade, a oferta de serviços de escolarização de jovens e adultos é reduzida, situando-se em patamares muito inferiores à demanda potencial.

No período posterior à realização da V Confinteia, a matrícula pública no ensino de jovens e adultos cresceu²⁰, mas os índices de cobertura escolar permaneceram muito aquém da universalização determinada pela Constituição.

De acordo com informações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do Ministério da Educação, em 2002 a matrícula inicial no ensino público fundamental de jovens e adultos alcançou 2,7 milhões de estudantes, o que representa apenas 4% da demanda potencial por esse nível e modalidade de ensino, uma vez que a população com idade superior a 14 anos e escolaridade inferior ao ensino fundamental soma 66 milhões de brasileiros (58,8% do total em 2000).

²⁰ 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. A difusão desse procedimento reduziu a confiabilidade das estatísticas relativas à educação escolar de jovens e adultos posteriores a 1998.



O grau de cobertura escolar pode ser melhor aferido nas estatísticas de freqüência a escola proporcionadas pelo do Censo Demográfico de 2000. Observa-se que embora a freqüência aos cursos de alfabetização e de ensino fundamental de jovens e adultos se situasse em patamar inferior a 2,5 milhões de brasileiros, representando um índice de cobertura de apenas 5,4% da demanda potencial, havia 8,3 milhões de pessoas de 15 anos ou mais estudando no ensino fundamental regular, o que 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 que, tendo sofrido reprovações ou abandonado os estudos anteriormente, encontrem-se em defasagem na relação idade série ideal.

Tabela 4

Brasil: População com 15 ou mais por anos de estudo e freqüência a graus de ensino – 2000

| Total da população sem instrução e com menos de 1 ano de estudos | Freqüentam programas de alfabetização de adultos | % | | |
|--|--|-------|---|------|
| 13.087.345 | 162.303 | 1,24 | | |
| Total da população com 1 a 7 anos de estudos | Freqüentam ensino fundamental regular | % | Freqüentam Educação de Jovens e Adultos | % |
| 52.842.976 | 8.384.001 | 15,87 | 2.190.661 | 4,15 |

Fonte: IBGE. Censo demográfico 2000/INEP. Sinopse estatística 2000

3.1. Mecanismos de coordenação das políticas de educação de jovens e adultos

A coordenação de políticas sociais em um país populoso, extenso e com estrutura político administrativa federativa, como é o caso do Brasil, é sempre complexa. Conforme assinalado anteriormente, a legislação distribui a responsabilidade pública pela manutenção e desenvolvimento do ensino entre as três esferas de governo, cabendo prioritariamente aos Estados e Municípios implementar programas de educação básica de jovens e adultos (compreendendo a alfabetização, o ensino fundamental e médio), com apoio técnico e

financeiro suplementar da União, a quem cabe coordenar as políticas e zelar pela redução das desigualdades regionais.

O exercício da função supletiva e a tradição histórica conferiram ao Ministério da Educação importante papel na coordenação nacional e indução de políticas públicas de alfabetização e educação básica de jovens e adultos. No transcorrer dos seis últimos anos, porém, observou-se perda na capacidade de coordenação do MEC nesse campo educativo, de que são sinais a desativação do conselho consultivo até então existente e a dispersão de programas de educação de pessoas adultas em outros órgãos públicos federais.

Desde início dos anos 90, quando foi extinta a Fundação Educar (sucessora do Movimento Brasileiro de Alfabetização), a responsabilidade pela política federal de educação de jovens e adultos cabe a uma Coordenação (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, entretanto, foram coordenados por outras instâncias de governo: o Conselho da Comunidade Solidária, no caso do Programa Alfabetização Solidária – PAS; o Ministério do Trabalho e Emprego, no caso do Plano Nacional de Qualificação Profissional – Planfor; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional consagra o princípio da gestão democrática do sistema de ensino. Concretizando-a, entre 1994 e 1996 - período em que estiveram em debate o Plano Decenal de Educação e a V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia) – o MEC instituiu uma Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA) em que tinham assento representantes dos governos subnacionais, das instituições de ensino superior, igrejas, confederações empresariais e de trabalhadores, dentre outras organizações da sociedade civil. Divergências acirradas no processo de consulta preparatório à V Confinteia foram a provável razão pela qual o MEC desativou a CNEJA, sem contudo anular a Portaria pela qual a Comissão fora designada.

Rompido o canal institucional de diálogo, quando o MEC precisou legitimar alguma política para a educação de jovens e adultos (como foram os casos da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais ou da instituição do Exame Nacional de Certificação de Competências), recorreu ao Conselho Nacional de Educação (CNE) ou aos organismos representativos dos Estados e Municípios, respectivamente o CONSED – Conselho de Secretários de Educação dos Estados, e a UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação.

Nesse contexto, o processo de mobilização em torno dos compromissos assumidos pelo País na V Confinteia foi liderado por uma articulação de fóruns e redes da sociedade civil com a UNESCO, o CONSED e a UNDIME, à qual o Governo Federal por vezes aderiu, sem contudo assumir papel protagônico. 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) em data próxima ao Dia Internacional da Alfabetização.

3.2. Tendências recentes das políticas públicas: descentralização e parceria

No Brasil, Estados e os municípios são os principais agentes públicos a desenvolver programas de alfabetização e ensino fundamental de jovens e adultos. No período posterior à V Confinteia, ocorreu uma progressiva municipalização do atendimento escolar, por meio da qual os Municípios se equipararam aos Estados no número de estabelecimentos de ensino, e passaram a empregar a quarta parte dos professores dos educação de jovens e adultos.

Segundo o Censo Escolar realizado pelo INEP, a participação dos municípios na matrícula inicial no ensino fundamental de jovens e adultos saltou de 24% em 1995 para mais de 45% em 2002.

Tabela 5

Brasil: Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos 1995/2002

| Ano | Total | Federal | % | Estadual | % | Municipal | % | Particular | % |
|------------|-----------|---------|-----|-----------|------|-----------|------|------------|------|
| 1995 | 2.136.508 | 285 | 0,0 | 1.378.098 | 64,5 | 506.600 | 23,7 | 251.525 | 11,8 |
| 1998 | 2.081.750 | 561 | 0,0 | 1.316.482 | 63,2 | 629.201 | 30,2 | 135.506 | 6,5 |
| 2001 | 3.818.925 | 5.490 | 0,1 | 2.034.515 | 53,3 | 1.427.628 | 37,4 | 351.292 | 9,2 |
| 2002 | 3.779.593 | 3.327 | 0,1 | 1.759.487 | 46,5 | 1.700.862 | 45,0 | 315.917 | 8,3 |

Fonte: MEC.INEP, *apud* Brasil. MEC. SEF, 1999 e 2002.

Na segunda metade dos anos 90 a participação do governo federal na escolarização de jovens e adultos caracterizou-se por intervenções focalizadas ou de caráter compensatório, destinadas a atender prioritariamente as regiões mais pobres do País. Entre essas iniciativas destacam-se o Programa Alfabetização Solidária; o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Planfor; o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera; e o Programa Recomeço, que analisaremos no tópico seguinte.

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, também reteve para si funções de regulação e controle das ações descentralizadas de educação de jovens e adultos, mediante a fixação de diretrizes²¹ e referenciais curriculares nacionais²², a instituição de exames nacionais para certificação, bem como pela criação de programas de formação de educadores²³ que, embora fossem apresentados formalmente como livre opção dos estados e municípios, tornaram-se compulsórios na prática, à medida que a adesão àqueles programas passou a condicionar as transferências voluntárias de recursos federais para as instâncias subnacionais de governo.

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

A participação da sociedade civil nas ações de alfabetização não é um fenômeno recente no Brasil. Ao contrário, este segmento sempre foi chamado a concretizar as campanhas coordenadas pelo governo federal, desde a década de 1940. No entanto, na década de 1990 a relação entre Estado e sociedade civil adquiriu novas características e significados em decorrência da reforma do Estado.

Na segunda metade da década 1990, as ações visando a escolarização de jovens e adultos foram desenvolvidas em parceria com diferentes grupos de atores sociais. De um lado, houve a continuidade, e até mesmo a intensificação da presença de centros de educação popular e organizações não governamentais que, tendo desenvolvido especialização técnica, passaram a prestar serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação dos programas educativos, formação de educadores e produção de materiais didático-pedagógicos, tarefas antes desempenhadas pelo Estado.

²¹ <http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/ftp/CEB012000.doc>

²² <http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/procur.shtm>

²³ <http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/pcnvera.shtm>

Por outro lado, emergiram no período novos parceiros, como empresas e fundações empresariais; sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, que passaram a realizar cursos de alfabetização e elevação de escolaridade para trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados não atendidos pelas ações governamentais.

Outra modalidade de parceria entre Estado e sociedade civil no que se refere à educação de jovens e adultos envolve organizações comunitárias e religiosas nos chamados Movimentos de Alfabetização (vide box) ou programas similares. Em geral, nesta parceria o poder público remunera, muitas vezes simbolicamente, e viabiliza a capacitação de educadores populares que atuam em núcleos de alfabetização instalados em sedes de organizações da sociedade civil, pequenos comércios, empresas, entre outros.

As parcerias estabelecidas entre Estado e organizações da sociedade civil comportam uma ambigüidade: de um lado transferem a responsabilidade pela garantia de direitos universais para a sociedade civil que, obviamente, não possui condições estruturais para responder a esta demanda com a amplitude necessária; de outro lado, ampliam os canais de participação e controle social sobre as ações do Estado. A incidência de cada uma dessas características varia muito em função dos atores envolvidos e conformação de cada um dos programas, bem como com a tendência política do governo da unidade federativa responsável por sua gestão.

A experiência dos Movimentos de Alfabetização - MOVAs

No final da década de 1980, a eleição de dirigentes oriundos de partidos políticos progressistas em cidades brasileiras de grande e médio porte resultou na implementação de uma série de programas governamentais que tinham por objetivo, de um lado, promover a inclusão social das camadas economicamente desfavorecidas e, de outro, estimular a participação da sociedade civil na administração pública. Foi nesse contexto que surgiram programas como o Orçamento Participativo e o Movimento de Alfabetização – MOVA.

A experiência do MOVA foi inaugurada em São Paulo durante a administração do Partido dos Trabalhadores (1989-1992), quando o educador Paulo Freire foi Secretário de Educação. Princípios dos movimentos de educação e cultural popular desenvolvidos no País no início dos anos 60 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. Nesse modelo, cabe às organizações da sociedade civil mobilizar os educandos, indicar educadores vinculados às comunidades e organizar círculos de alfabetização, enquanto 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 jovens e adultos têm ingresso garantido nos cursos de ensino fundamental para jovens e adultos mantidos pela rede municipal de ensino.

Ao 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. O programa sofreu descontinuidade nas gestões subseqüentes, e foi retomado a partir de 2001.

O êxito da experiência paulistana inspirou outras administrações municipais e estaduais a desenvolverem programas similares. Em cada local o programa adquiriu contornos próprios, mantendo em comum a inspiração político pedagógica freireana e a parceria com os movimentos sociais. Outros atores, entretanto, foram incorporados na parceria, como instituições de ensino e pesquisa, sindicatos e empresas. Em municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, empresas são convidadas a apoiar financeiramente o MOVA, assumindo a ajuda de custo dos educadores. Também é comum que pequenos comerciantes disponibilizem seus estabelecimentos, em horários alternativos, para o funcionamento de salas de aula. As universidades contribuem com a formação dos educadores que, em diversos casos, passou a ser realizada também por organizações não governamentais especializadas na área. Os municípios são estimulados a atuar como parceiros na gestão de projetos de iniciativa estadual, como ocorreu no Rio Grande do Sul entre 1999 e 2002.

Em algumas localidades o MOVA passou a atender demandas específicas de pessoas com necessidades educativas especiais, como os portadores de deficiências auditiva e visual. Também são formados núcleos para atender categorias específicas, como trabalhadores da construção civil ou trabalhadores braçais dos serviços públicos.

Não há estatísticas que dimensionem com rigor em quantos municípios o MOVA foi implantado, ou mesmo quantos jovens e adultos foram alfabetizados nesse processo. Os registros mais abrangentes, realizados por ocasião de dois Encontros Nacionais dos Movas (Porto Alegre, RS: 2001; Santo André, SP: 2002) dão conta da multiplicação da experiência em cinco estados (Acre, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Rondônia) e cerca de duas dezenas de municípios localizados nos Estados de Alagoas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe.

Esses Encontros avaliaram a experiência dos MOVAs e desenharam suas perspectivas futuras. Além dos riscos de descontinuidade e da tensão permanente entre a inclinação à institucionalização ou ao movimento, inerente a programas dessa natureza, os principais desafios enfrentados pelos MOVAs encontram-se: na identificação das causas e superação da evasão; no desenvolvimentos de mecanismos de avaliação de qualidade da alfabetização e da eficácia das metodologias empregadas; na elevação da escolaridade e formação político pedagógica dos educadores populares; na articulação com as redes de escolas públicas para garantir aos alfabetizandos oportunidades adequadas de continuidade de estudos; e na construção cotidiana do relacionamento democrático entre os governos municipais e as organizações sociais.

3.3. O financiamento da educação de jovens e adultos

Ao longo dos anos 90 o gasto público com a educação escolar de jovens e adultos foi reduzido, representando menos de 1% da despesa total realizada pelas três esferas de governo com educação e cultura. Nos anos imediatamente anteriores à V Confinteia, observou-se um padrão consistente de gasto pelo qual os Estados respondiam por aproximadamente 70% da despesa, enquanto os municípios arcavam com cerca de 25% do gasto público, sendo pouco significativa a contribuição da União – cerca de 5% - ao financiamento da educação de jovens e adultos (Di Pierro, 2000). Infelizmente, não há dados que permitam analisar o gasto educacional das três esferas de governo nos anos mais recentes. As informações disponíveis referem-se apenas à esfera federal de governo que, como vimos, não é a principal provedora dessa modalidade educativa.

Tabela 6

Brasil: Participação no Orçamento Fiscal do Governo Federal da Despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e no Programa de Educação de Jovens e Adultos – 1997/2001

(em milhares de R\$, valores correntes)

| Ano | Despesas com MDE (a) | Despesas com EJA (b) | % a/b | Varição anual |
|------|----------------------|----------------------|-------|---------------|
| 1997 | 6.732.953 | 27.128 | 0,40 | - |
| 1998 | 5.480.463 | 17.755 | 0,32 | - 34,5% |
| 1999 | 5.313.252 | 13.204 | 0,25 | - 25,6% |
| 2000 | 7.665.872 | 43.022 | 0,56 | + 225,8% |
| 2001 | 8.642.688 | 291.857 | 3,37 | + 578,4% |

Fonte: Ministério da Fazenda. STN. SIAF. CCONT

No período 1994/1998 a educação de jovens e adultos recebeu parcela ínfima – menos de 0,5% - do gasto federal total com educação e cultura. Ao reduzido orçamento soma-se o fato do gasto não ser totalmente realizado, devido à vigência de mecanismos de represamento da despesa pública e obstáculos burocráticos que retardam sua realização. No período 1994/1998, por exemplo, a execução orçamentária da despesa da União com o ensino de adultos situou-se em torno de 65% dos valores autorizados pelo Congresso.

O ano de 2000 marcou a reversão da tendência de queda na despesa federal com a educação de jovens e adultos. Em 2001, quando teve início o Programa *Recomeço*, operou-se uma elevação significativa o orçamento federal – da ordem de 578%. Ainda que a comparação seja imprecisa, pelo fato dos valores não estarem deflacionados, trata-se de uma mudança positiva importante no padrão do gasto federal com essa modalidade de ensino.

Os recursos concedidos à educação de jovens e adultos no orçamento da União continuaram a crescer em 2002 e mantiveram-se em um patamar acima U\$ 140 mil. Esse incremento deveu-se fundamentalmente aos valores atribuídos aos programas Recomeço e Alfabetização Solidária, ambos programas 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 desse período.

Tabela 7 - Brasil: Evolução do Programa de Educação de Jovens e Adultos no Orçamento da União – 2001/2003 (em R\$, valores correntes)

| Ação | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Programa Recomeço | 198.751.097 | 327.642.000 | 325.505.890,00 |
| Programa Alfabetização Solidária | 79.333.638 | 102.600.000 | - |
| Rádio Escola | 521.700 | 555.000 | 555.000,00 |
| Apoio a projetos de Estados e Municípios | 15.800.000 | 24.108.240 | 104.370.000,00 |
| Material didático-pedagógico para EJA | 10.000.000 | 10.000.000 | 10.000.000,00 |
| Formação continuada de educadores | 15.000.000 | 15.000.000 | 15.200.000,00 |
| Programa de Educação na Reforma Agrária | 24.114.712 | 11.441.000 | 10.000.000,00 |
| Exame Nacional Certificação Competências | - | - | 2.000.000,00 |
| Total em R\$ | 343.521.146 | 491.346.240 | 467.630.890 |
| Total em US\$ | 146,2 mi | 168,2 mi | 141,3 mi |

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

PRODASEN. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização (2003).

3.4. A formação de professores

3.4.1. Perfil dos docentes do ensino básico de jovens e adultos

As estatísticas disponíveis sobre os educadores que atuam com jovens e adultos cobrem apenas os serviços de ensino básico formal, compreendendo os docentes que mantêm vínculo empregatício com escolas públicas ou privadas. Essas informações não compreendem o numeroso contingente de educadores populares – mulheres, em sua esmagadora maioria – que atuam voluntária ou profissionalmente em projetos desenvolvidos por igrejas, movimentos e organizações sociais diversas, sobre os quais os estudos disponíveis são escassos e pouco abrangentes²⁴.

De acordo com informações oficiais do Ministério da Educação²⁵, a Educação de Jovens e Adultos contava, em 2000, com 189.871 funções docentes²⁶, somadas as escolas públicas e privadas. A maioria das funções docentes - 36% - encontravam-se na Região Sudeste, 31% no Nordeste; 13% no Sul; 12,5% no Norte; e 7,3% no Centro-Oeste.

Havia concentração (42,2%) dessas funções na segunda etapa do Ensino Fundamental (5^a a 8^a séries), em que as atividades de ensino são atribuídas a diversos professores especialistas nas disciplinas que compõem o currículo. Pouco mais de 30% das funções docentes relacionavam-se à alfabetização e à primeira etapa do Ensino Fundamental (1^a a 4^a séries), em que o ensino é unidocente. No Ensino Médio, onde os professores também são especialistas, encontravam-se 27,3% das funções docentes.

Quanto à formação, 62,5% das funções docentes eram exercidas por profissionais que possuíam curso Superior; 35,9% tinham formação em cursos de nível Médio; 1,6% haviam cursado apenas o 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 concentravam os profissionais mais qualificados: cerca de 86% deles haviam concluído o Ensino Superior e 14% o Ensino Médio.

²⁴ Sobre o assunto, consultar MACHADO, Maria Margarida. *O professor*. IN: HADDAD et al. 2002.

²⁵ MEC/INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica – 2002 – Disponível em www.inep.gov.br

²⁶ No Brasil, as estatísticas oficiais sobre os professores utiliza a categoria “*função docente*”, que corresponde a um posto de trabalho no magistério; um mesmo professor pode ocupar mais de uma função docente, à medida que trabalhe em mais de uma rede ou modalidade de ensino.

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 que cursaram o Superior e 9,5% o Ensino Médio.

3.4.2. Lacunas na formação de educadores de jovens e adultos

Em virtude da ausência de políticas que articulem organicamente a educação de jovens e adultos às redes públicas de ensino básico, não há carreira específica para educadores desta modalidade educativa. A situação mais comum é que os docentes que atuam com os jovens e adultos sejam os mesmos do ensino regular que, ou 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 impede a formação de um corpo técnico especializado e dificulta a organização de projetos pedagógicos específicos para esta modalidade, limitando as possibilidades e os resultados de eventuais iniciativas de capacitação em serviço.

Como a educação de jovens e adultos ainda não constituiu 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 de educativas, ou até mesmo que contemplem em seu currículo conteúdos referidos a esse ciclo de vida e suas necessidades de aprendizagem específicas.

De acordo com o Cadastro das Instituições de Educação Superior organizado pelo INEP (www.educacaosuperior.inep.gov.br/funcional/lista_cursos.asp), dos 1.306 cursos de Pedagogia existentes no Brasil em 2003, apenas 16 deles (1,22%) ofereciam habilitação específica para a modalidade educação de jovens e adultos: sete 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.

Por outro lado, os programas de alfabetização de jovens e adultos implementados por movimentos ou organizações sociais recorrem com frequência a voluntários, militantes ou agentes comunitários que não possuem formação técnico profissional prévia para o magistério, parte dos quais possui 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 alguma modalidade de capacitação ou formação continuada dos educadores, realizada por universidades ou organizações não governamentais especializadas no tema. A formação desses educadores populares representa um desafio que impulsiona ONGs e universidades na busca de soluções inovadoras²⁷.

3.5. Referenciais curriculares

Conforme assinalado anteriormente, a partir de 1994 o Ministério da Educação assumiu o papel de uma agência reguladora da política de educação básica implementada descentralizadamente por Estados e Municípios, mediante a instituição de referenciais curriculares, programas de formação de professores e sistemas de avaliação nacionais, aos quais foram vinculadas as transferências financeiras realizadas voluntariamente pela União aos governos subnacionais.

Para a alfabetização e pós alfabetização, o Ministério da Educação optou por adotar a *Proposta Curricular para o 1º Segmento para Educação de Jovens e Adultos* (<http://www.mec.gov.br/sef/Jovem/procur.shtm>) previamente elaborada pela organização não governamental Ação Educativa (Ribeiro et al, 1997). Posteriormente à elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para todos os ciclos do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio, o MEC constituiu equipe que adaptou para a modalidade com jovens e adultos o referencial curricular para o 2º Segmento do Ensino Fundamental (MEC. SEF, 2002²⁸).

Com o objetivo de difundir os referenciais curriculares por todo o território nacional, em 1999 o MEC disponibilizou materiais didático pedagógicos²⁹ e estruturou o programa *Parâmetros*

²⁷ Sobre o assunto, consultar *Alfabetização e Cidadania* 13.

²⁸ Disponível em <http://www.mec.gov.br/sef/jovem/procur2.shtm>

²⁹ Em 1999 o MEC encomendou à organização não governamental Ação Educativa a coleção didática *Viver e Aprender* para o primeiro segmento do ensino fundamental. Os doze volumes da coleção compreendem livros didáticos para os educandos e guias de orientação para professores. Até 2002, haviam sido distribuídos 93.720 conjuntos desses livros (BRASIL. MEC. SEF., 2002).

em Ação, por meio do qual gerou incentivos e proporcionou apoio técnico às Secretarias de Educação de Estados e Municípios para a capacitação permanente dos professores em serviço. Na Educação de Jovens e Adultos, em um primeiro momento do programa *Parâmetros em Ação* foi estruturado em torno da Proposta Curricular – 1º Segmento para Educação de Jovens e Adultos (<http://www.mec.gov.br/sef/estrut2/Pcn/materiais.asp>). De acordo com informações do MEC, foram desenvolvidos oito módulos de estudo, totalizando 104 horas de formação. Segundo a mesma fonte, até julho de 2002 o impacto dessa ação incidiu sobre 30 mil professores nos grupos de estudo, 1.757 coordenadores de grupos, 221 pólos em 1.569 municípios. (BRASIL. MEC. SEF, 2002).

3.3. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja

A legislação brasileira atribui aos sistemas de ensino estaduais e municipais a responsabilidade pela realização de exames para certificação de aprendizagens adquiridas por jovens e adultos em processos extra escolares ou mediante a participação em sistemas de formação que não avaliam durante o processo de ensino aprendizagem. Em 2002, porém, o Conselho Nacional da Educação autorizou o Ministério da Educação a organizar um Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja, ao qual Estados e Municípios poderiam voluntariamente aderir.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, vinculado ao Ministério da Educação, elaborou matrizes de competência e empregou na preparação do Encceja a mesma metodologia desenvolvida para avaliar o sistema de Ensino Médio (ENEM). Na perspectiva do INEP, esse Exame poderia ser utilizado pelos órgãos estaduais e municipais de gestão da educação como instrumento de certificação de conclusão do Ensino Fundamental e Médio, e também como ferramenta de avaliação dos programas da educação de jovens e adultos.

Uma equipe de especialistas coordenada pelo INEP elaborou, ao longo de 2002, uma coleção de materiais didáticos impressos destinados à preparação dos candidatos ao Encceja que, entretanto, não foi publicada e distribuída a tempo das provas realizadas naquele ano.

O Exame foi aplicado uma única vez, em fins de 2002, com reduzida adesão: participaram cerca de 14,5 mil jovens e adultos de 29 municípios de 15 estados brasileiros, sendo 8,5 mil candidatos ao certificado de ensino fundamental e quase 4 mil ao ensino médio.

Com o comando renovado após a mudança de governo, o INEP decidiu suspender a realização do Encceja em 2003 para reavaliação. Os materiais didáticos também sofrerão revisão.

4. Os programas federais de educação de jovens e adultos

4.1. Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional - Planfor

Criado em 1995 pelo Ministério do Trabalho, o Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional vem sendo desenvolvido por meio de parcerias entre organismos governamentais – secretarias da educação e 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. Nesse modelo, o governo federal assumiu o papel de articulador dessa heterogênea rede de parceiros.

A meta do Planfor é ampliar e diversificar progressivamente a oferta de educação profissional para qualificar e requalificar anualmente 20% da população economicamente ativa (PEA), formada por aproximadamente 15 milhões de trabalhadores.

O programa atua por meio das Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e das Parcerias Nacionais e Regionais. Os PEQs compreendem ações de formação profissional circunscritas a uma unidade federativa, propostas e executadas pela rede de agentes públicos e privados, mediante convênio e gestão da Secretaria Estadual do Trabalho (SETs) ou sua equivalente, com aprovação e homologação da respectiva Comissão Estadual de Trabalho/Emprego, responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelas Comissões Municipais.

As Parcerias Nacionais e Regionais correspondem a convênios firmados centralizadamente pelo Ministério do Trabalho, por meio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), que têm por objetivo focalizar as ações em grupos ou setores de atividades considerados prioritários por critérios econômicos – potencial de geração de trabalho e renda – ou de vulnerabilidade sócio-ocupacional: assentamentos rurais, serviços pessoais, serviço público, indústria da construção, jovens, turismo, artesanato, saúde, pesca, portadores de deficiências, portuários, bancários, conscritos, detentos e egressos do sistema penitenciário.

O programa é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador³⁰ - FAT, e supervisionado pelo Conselho Gestor do órgão, formado por representantes das centrais

³⁰ Criado em 1990, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. A

sindicais de trabalhadores e do governo federal. Este modelo de supervisão é reproduzido nos âmbitos estadual e municipal, onde se desenvolvem ações do Planfor.

De acordo com informações do Ministério do Trabalho e Emprego³¹, os PEQs recebem no mínimo 70% do investimento anual do Planfor, distribuído segundo quatro conjuntos de critérios: a) *focalização* - indicada pela distribuição da PEA total (maior de 16 anos), ponderada pela PEA de baixa escolaridade (até 3 anos de estudo) e em situação de pobreza; b) *eficiência* - atestada pelo percentual de pessoas capacitadas encaminhadas ao mercado de trabalho após a conclusão do curso; c) *continuidade* - compensação mínima para garantir níveis de execução já atingidos pela ação; d) *contrapartida* - bonificação para aqueles parceiros que investem recursos adicionais, além da contrapartida mínima fixada em lei. Em 2000, 85% dos recursos dos PEQs foram distribuídos segundo critérios de focalização e eficiência.

A alocação de recursos entre as Parcerias Nacionais e Regionais obedece a critérios semelhantes. A distribuição tem sido orientada para favorecer centrais sindicais e organizações dos trabalhadores, que absorvem cerca de 70% do orçamento total destinado às parcerias nacionais.

De acordo com informações do Ministério do Trabalho e Emprego, desde sua criação, em 1995, até 2000, o programa havia atingido 85% dos municípios brasileiros, com a qualificação de 11,6 milhões de trabalhadores, com investimento do FAT de R\$ 1,8 bilhão (o que corresponde a US\$ 983,5 milhões, segundo a cotação média da moeda americana em 2000), além de contrapartidas dos governos estaduais e parceiros privados, em especial as centrais sindicais e federações empresariais.

4.2. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera

Criado em abril de 1998, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera foi concebido originalmente por uma articulação do Conselho de Universidades Brasileiras – CRUB e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, com o objetivo de

principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições pagas por trabalhadores para o Programa de Integração Social - PIS, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP. As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego) e os Programas de Geração de Emprego e Renda.

³¹ Ministério do Trabalho e Emprego : www.trabalho.gov.br

oferecer educação aos jovens e adultos assentados em comunidades rurais por processos de reforma agrária.

A proposta foi negociada com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e a gestão estratégica e pedagógica do programa foi organizada em um modelo tripartite, com a participação de membros do Governo Federal, de universidades e movimentos sociais (representados pelo MST, por sindicatos filiados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG, pela Comissão Pastoral da Terra – CPT, dentre outras organizações).

De acordo com o Censo da Reforma Agrária, nos assentamentos a média nacional de analfabetismo em 1997 era de 39,41%, chegando a 66,63% na Região Nordeste. O Pronera tem como objetivo propiciar que a elevação da escolaridade envolva currículos e utilize metodologias de ensino ajustadas à realidade sociocultural do campo, orientação pedagógica esta que atende reivindicação dos movimentos sociais³² e conforma-se à diretriz oficial vigente³³.

O Pronera envolve ações de alfabetização de jovens e adultos³⁴ dos assentamentos; elevação da escolaridade - nos níveis fundamental, médio e superior - e formação continuada de educadores que atuam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos nessas comunidades; formação técnico-profissional para a produção e a administração rural; e produção de materiais didáticos adequados ao contexto sociocultural do campo.

Os projetos educacionais são desenvolvidos para atender às necessidades específicas dos assentamentos de reforma agrária, e sua proposição é de responsabilidade de instituições de ensino superior que mantêm parcerias com movimentos sociais e organizações não-governamentais que atuam nessas comunidades. Em média, cada convênio envolve seis professores e cinco alunos bolsistas universitários.

A seleção, acompanhamento e avaliação dos projetos é feita por uma Comissão Pedagógica Nacional, que zela para que os projetos se orientem pelos princípios da interatividade (parcerias entre órgão governamentais, instituições de ensino superior, movimentos sociais e

³² Sobre esse tema, consultar a coleção *Por Uma Educação Básica do Campo* (Kolling et al, 1999; Arroyo & Fernandes, s.d.; Benjamin & Caldart, 2001; Kolling et al, 2002).

³³ Em abril de 2002 a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou a Resolução 1 que instituiu Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo (<http://www.mec.gov.br/cne/pdf/EducCampo01.pdf>).

³⁴ A alfabetização é desenvolvida ao longo de 12 meses, com uma carga horária total de 400 horas.

sindicais e comunidades assentadas), da multiplicação (ampliando não só o número de alfabetizados, mas também de monitores e dinamizadores que podem dar continuidade aos processos educativos) e da participação (assegurando que os beneficiários participem da sua laboração, execução e avaliação).

De acordo com relatório elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Nascimento, 2002), que comparou os resultados do Programa em 1998, 2000 e 2002, o índice de cobertura do programa (percentual de alunos em relação ao número total de assentados) apresentou oscilações, mas foi sempre bastante reduzido: em 1998 foi de 0,5%, passou a 3,85% em 2000 e caiu para 2,45% em 2002; em 1998, 5,47% dos assentamentos eram atendidos pelo programa, índice que elevou-se a 41,69% em 2000 e declinou para 29,23 em 2002.

Entre 1999 e 2002 o Pronera alcançou 105.491 assentados inscritos em cursos de alfabetização, elevação de escolaridade e formação técnico profissional, dos quais 56.776 concluíram o nível ou modalidade de estudo pretendido. Nesse período, concluíram com êxito seus estudos 172 dos 906 estudantes de cursos técnico-profissionais. Foram capacitados 5.274 monitores para atuar como formadores dos assentados; dentre eles, 696 foram habilitados em cursos de nível médio e 378 em cursos superiores especialmente organizados por universidades públicas de cinco estados: Rio Grande do Sul, Pará, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Espírito Santo.

Das ações previstas para esses quatro anos, 46% não se realizaram, fato que é atribuído principalmente a restrições econômicas. Na período de 2000 a 2002, o Pronera operou com uma previsão orçamentária de aproximadamente R\$ 63 milhões (US\$ 26,6 milhões) porém apenas R\$ 48,8 milhões (US\$ 20,6 milhões) foram, de fato, destinados ao Programa, pois 33,16% dos recursos foram contingenciados e 9% destinados a outras atividades³⁵. 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 (Nascimento, 2002).

O ano de 1999, quando o Congresso autorizou o maior orçamento da história do Pronera (R\$21,5 milhões), foi aquele em que o Programa atingiu a maior abrangência, firmando 51

³⁵ Valor médio do dólar americano estimado para o período 2000/2002 = US\$ 2,37 (calculado com base na média mensal informada pela Fundação Getúlio Vargas, tendo por fonte o Banco Central).

convênios com 37 instituições de ensino superior que atuaram em 1.284 assentamentos de 548 municípios de todas as cinco regiões brasileiras.

A Região Nordeste foi a mais beneficiada pelo Programa, tendo recebido 47% do total dos recursos aplicados entre 1998 e 2001, enquanto o Norte recebeu 18,9%, o Sul 13,7%, o Centro-Oeste 12,8% e o Sudeste 7,6%. Do total de 96.996 alunos atendidos nesse período, 51% eram do Nordeste, 21,7% do Norte, 10,4% do Sul, 10% do Centro-Oeste e 6,9% do Sudeste.

4.3. Programa Alfabetização Solidária

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi concebido em 1996, no âmbito do Conselho da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Casa Civil da Presidência da República com a função de coordenar ações sociais emergenciais de combate à pobreza. Consiste em uma campanha de alfabetização, desenvolvida mediante o estabelecimento de parcerias entre os poderes públicos federal e municipal, empresas, organizações da sociedade civil, fundações empresariais e instituições de ensino superior.

Destinada 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. Em 2000 a metodologia do Programa 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 2º semestre de 2002, os participantes de projetos internacionais somavam 14.250.

O módulo do PAS tem seis meses de duração, sendo um mês dedicado ao planejamento e formação dos monitores, e os cinco meses restantes para atividades de alfabetização que devem totalizar 240 horas/aula distribuídas em três períodos semanais.

Instituições de ensino superior públicas e privadas coordenam as atividades de alfabetização, realizando a capacitação e acompanhamento dos alfabetizadores e 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.

Nos dois primeiros anos de implantação (1997/1998), o gerenciamento do PAS foi realizado com a mediação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Em novembro de 1998 o Programa constituiu a personalidade jurídica de uma sociedade civil sem fins lucrativos e

passou a ser gerenciado pela Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária – AAPAS. Mesmo assumindo a configuração de uma organização da sociedade civil, o PAS continuou mantendo fortes vínculos com o governo federal, que até fins de 2002 respondeu pela maior parcela dos recursos empregados no Programa (vide tabela 7 à p. 19)³⁶.

O modelo de financiamento adotado pelo PAS implica o compartilhamento do custo aluno de R\$ 34,00 mensais (pouco mais de US\$ 10 pela cotação média da moeda americana nos 5 primeiros meses de 2003) entre o governo federal e empresas, que podem selecionar o(s) município(s) a ser(em) apoiado(s). O Ministério da Educação contribui com 50% do custo aluno, respondendo pelo fornecimento do material didático³⁷ 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. O governo federal assumiu o custo integral dos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) inferior a 0,5 que não foram “adotados” por parceiros privados. No sub programa destinado aos grandes centros urbanos (São Paulo e Rio de Janeiro desde 1999; Brasília e entorno, a partir de 2000; Goiânia e Fortaleza em 2001; São Luiz e Belo Horizonte em 2002), o co-financiamento é realizado por doadores individuais, que contribuem mensalmente com a campanha *Adote um Aluno*³⁸ por meio de débito em cartão de crédito. Houve casos em que governos estaduais aderiram ao modelo do PAS, assumindo o co-financiamento em seu território (Acre, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Roraima, Rondônia e, mais recentemente, Paraíba), o que foi determinante para a ampliação do número de municípios incluídos no Programa em 2002. Empresas públicas ou privadas também subsidiam o Programa cobrindo custos de materiais impressos ou eventos, ou cedendo descontos em produtos ou serviços. A prestação de contas sobre os recursos utilizados acontece por meio da publicação anual de relatórios apresentados pela Diretoria da AAPAS aos parceiros.

De acordo com informações da Associação, 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

³⁶ O balanço contábil da AAPAS do ano de 2001 registra receitas provenientes de doações no valor de R\$ 76,384.061,00 e despesas toatais de R\$ 77 milhões, enquanto que o Sistema de Informações Gerenciais do Ministério do Planejamento registra naquele ano um desembolso em favor do Programa no valor de R\$ 79.155.345,00.

³⁷ A partir de 1998, o MEC disponibilizou para o PAS o primeiro livro da Coleção Viver Aprender, composto de um livro do educador e três módulos para o aluno.

³⁸ O estímulo à doação é feito por meio de peças publicitárias com a participação de artistas conhecidos do público brasileiro.

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.

Tabela 8 - Evolução do Programa Alfabetização Solidária 1997/2002

| Ano | Semestre | Alunos | | Monitores | Municípios | Universidades | Empresas |
|-----------------|-------------|-----------|-----------------|-----------|------------|---------------|----------|
| | | Total | Centros Urbanos | | | | |
| 1997 | Módulo I | 9.200 | - | 442 | 38 | 38 | 11 |
| | Módulo II | 29.450 | - | 1.479 | 120 | 80 | 20 |
| 1998 | Módulo III | 36.350 | - | 1.833 | 148 | 105 | 39 |
| | Módulo IV | 200.800 | - | 10.000 | 581 | 152 | 45 |
| 1999 | Módulo V | 200.800 | - | 10.000 | 580 | 153 | 39 |
| | Módulo VI | 293.850 | 22.050 | 15.000 | 866 | 173 | 43 |
| 2000 | Módulo VII | 348.745 | 32.670 | 17.000 | 1.005 | 174 | 45 |
| | Módulo VIII | 346.545 | 28.920 | 18.000 | 1.016 | 177 | 70 |
| 2001 | Módulo IX | 391.830 | 23.880 | 14.952 | 1.248 | 177 | 72 |
| | Módulo X | 511.595 | 26.220 | 19.285 | 1.578 | 204 | 90 |
| 2002 | Módulo XI | 708.344 | 31.560 | 27.606 | 2.010 | 204 | 101 |
| Total acumulado | | 3.077.509 | 165.300 | 135.597 | - | - | - |

Fonte: Programa Alfabetização Solidária: Trajetória 6 anos – 2002.

Embora seja implementado por uma articulação pluri-institucional, poucos são os atores envolvidos que participam da gestão do Programa, centralizada na Secretária Executiva da AAPAS, cujo corpo associativo é formado predominantemente por empresários parceiros e personalidades vinculadas à cúpula do governo federal. A Coordenação de Universidades constituiu um Conselho Consultivo, que formulou o marco pedagógico do Programa (Moura et al, 1999). Os municípios, monitores e educandos não têm canal institucional de participação na gestão do Programa.

4.3.1. Resultados do Programa

O PAS adotou uma sistemática de monitoramento e avaliação por meio da qual os coordenadores das universidades coletam dados sobre um conjunto de indicadores de resultado, que são reunidos e analisados em relatórios e encontros anuais. Além disso, a Coordenação do Programa contratou periodicamente avaliações (Draibe, 1999; Klein et al, 2000; Janeiro et al, 2002), que mediram o grau de satisfação dos parceiros com os processos e os resultados do Programa. Soma-se a essas avaliações o relatório de auditoria operacional do Tribunal de

Contas da União a que o Programa foi submetido em fins de 2002, fornecendo um painel de avaliação dos processos e resultados do PAS.

A aprendizagem dos participantes do PAS é medida em uma escala de habilidades relacionadas ao alfabetismo³⁹ em que os monitores classificam os alunos no ingresso e conclusão do módulo. De acordo com os relatórios do Programa, a proporção de educandos capazes de ler e escrever pequenos textos ao final de cada módulo oscilou entre 18% e 27%, resultado do qual deve-se debitar aqueles que já detinham essas habilidades antes de iniciar o curso, pois cerca da metade dos inscritos tinham experiência escolar prévia, e 4 a 8% deles já sabiam ler e escrever antes do início dos módulos. A evasão manteve-se em níveis que variaram entre 20% e 26% dos inscritos.

Dentre as conclusões críticas da auditoria operacional realizada em 2002, consta: “*Constatou-se, assim, que o Programa Alfabetização Solidária não alfabetiza no sentido de que todos os alfabetizandos, ao final do módulo (5 meses), consigam ler e escrever um texto simples, embora a redução dos índices de analfabetismo seja o principal objetivo do PAS. Tal objetivo seria mais eficazmente atingido com o aumento da duração do módulo de alfabetização, o que redundaria na maior efetividade do processo de aprendizagem dos alunos, na diminuição da rematrícula e no melhor aproveitamento do alfabetizador ao longo do módulo*”. Além de assegurar a aprendizagem, os auditores sustentam que o aumento da duração do módulo e o aproveitamento dos monitores por mais de um semestre traria outras vantagens, como evitar o desperdício de material didático, aproveitar melhor os recursos humanos capacitados, reduzindo os custos de formação.

A evolução dos índices de analfabetismo nos municípios cobertos pelo Programa desde seu início é um indicador que permite apreciar o resultado do PAS naquele que é seu objetivo primordial: a alfabetização. 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.

³⁹ Nos seis módulos do PAS desenvolvidos entre 1997 a 1999, a avaliação compreendia apenas leitura e escrita, abordadas conjuntamente na seguinte escala: não conhecem o alfabeto; apenas conhecem o alfabeto; lêem mas não escrevem palavras; lêem e escrevem palavras; lêem e escrevem frases; lêem e escrevem textos. A partir do Módulo VII, em 2000, os critérios tornaram-se mais complexos: distinguiram-se habilidades relacionadas à oralidade, à leitura e à escrita, e foram incorporadas habilidades matemáticas.

Tabela 9 – Brasil: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais de idade, segundo as unidades da federação e municípios atendidos pelo PAS - 1991 e 2000

| Unidade da Federação | Municípios atendidos pelo PAS* | 1991 % (Analfabetos) | 2000 % (Analfabetos) | Variação 1991/2000 |
|----------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Brasil | | 19,7 | 13,6 | 6,1 |
| Alagoas | | 44,04 | 33,39 | 10,6 |
| | Branquinha | 72,7 | 54,6 | 18,1 |
| | Traipu | 66,0 | 53,1 | 12,9 |
| Amazonas | | 23,85 | 15,50 | 8,35 |
| | Itamarati | 86,2 | 59,9 | 26,3 |
| | Maraã | 54,2 | 36,5 | 17,7 |
| Bahia | | 34,53 | 23,15 | 11,39 |
| | Coronel João Sá | 79,3 | 54,9 | 24,4 |
| | Adustina | 65,7 | 45,5 | 20,2 |
| Ceará | | 36,07 | 26,54 | 9,53 |
| | Salitre | 67,0 | 51,6 | 15,4 |
| Maranhão | | 40,68 | 28,39 | 12,29 |
| | Araioses | 66,6 | 48,3 | 18,3 |
| Pará | | 23,62 | 16,77 | 6,86 |
| | Melgaço | 70,7 | 41,9 | 28,8 |
| Paraíba | | 40,60 | 29,71 | 10,88 |
| | Santana de Mangueira | 68,8 | 46,1 | 22,7 |
| | S. João da Lagoa Tapada | 59,2 | 49,5 | 9,7 |
| Pernambuco | | 32,90 | 24,50 | 8,40 |
| | Tupanatinga | 69,5 | 52,1 | 17,4 |
| | Buique | 61,2 | 52,0 | 9,2 |
| Piauí | | 40,46 | 30,51 | 9,95 |
| | Simões | 72,6 | 42,2 | 30,4 |
| | Jaícos | 66,2 | 46,9 | 19,3 |
| Rio Gde. do Norte | | 34,89 | 25,43 | 9,46 |
| | Lagoa das Pedras | 68,3 | 44,2 | 24,1 |

* Para a confecção desta tabela, dos 38 municípios atendidos pelo PAS desde 1997, foram selecionados apenas os dois em cada estado que apresentaram o menor e o maior índice de analfabetismo.

Fontes: IBGE. Censos demográficos 1991 e 2000.

Ao final da década, o Censo de 2000 observou nesses municípios um recuo nas taxas de analfabetismo de 7 até 39 pontos percentuais. Embora parte dessa evolução deva ser creditada à combinação da dinâmica demográfica com as políticas de educação de crianças e adolescentes que, ao longo da década, impactaram positivamente a escolaridade dos grupos de idade mais jovens, o recuo dos índices de analfabetismo em quase todos esses municípios foi superior à média estadual, resultado que também reflete o esforço de alfabetização de jovens e adultos empreendido pelo PAS. A meta original do Programa de, em dois anos, reduzir os índices de analfabetismo dos municípios participantes a níveis próximos da média nacional, porém, não foi alcançada, conforme se observa na Tabela 9.

Um segundo objetivo do PAS é influenciar os governos locais com vistas à constituição de serviços municipais de educação de jovens e adultos naquelas localidades aonde eles ainda não existiam. Segundo pesquisa avaliativa realizada pelo próprio PAS, em fins de 2000 o Programa era a única oferta de alfabetização de jovens e adultos em 70% dos 580 municípios pesquisados. Relatórios avaliativos contabilizam como resultado do Programa a evolução positiva das matrículas na educação de jovens e adultos entre 2000 e 2001 nos 20 estados em que o PAS atua (Janeiro, 2002, p. 8 a 12). O crescimento de 114% das matrículas nesses Estados, porém, resulta de esforços de múltiplos agentes públicos e privados, e reflete incentivos financeiros gerados por outro programa federal – o Recomeço -, só podendo ser relacionado ao PAS de modo parcial e indireto. Sobre esse tema, foram as seguintes as conclusões da auditoria operacional realizada em 2002: *“Uma das constatações chave da auditoria foi a desarticulação da ação de Alfabetização Solidária em relação à política pública de educação de jovens e adultos que, constitucionalmente, está a cargo dos governos municipais. (...) o Programa Alfabetização Solidária caracteriza-se como uma ação executada de forma isolada em relação à política nacional de educação de jovens e adultos, adotada pelo Ministério da Educação, e não apresenta a sinergia necessária para assegurar a continuidade do processo educacional dos alfabetizandos. (...) Essa desarticulação gera resultados distintos do objetivo proposto pelo Programa, pois, apesar de propiciar o início/reinício do processo de aprendizagem e de inclusão social dos alfabetizandos, não assegura a alfabetização dos alunos, nem tampouco assegura a continuidade de aprendizagem dos alfabetizandos egressos do Programa de Educação de Jovens e Adultos”*.

4.4. O Programa Recomeço

O Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos denominado *Recomeço* foi criado em 2001 para apoiar com recursos financeiros 14

estados das regiões Norte e Nordeste e 389 municípios de micro regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH inferior a 0.5), identificados pelo Atlas de Desenvolvimento Humano elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1998. O *Recomeço* integrou o Projeto Alvorada que, durante o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, articulou programas sociais, de infra estrutura e desenvolvimento do governo federal especialmente voltados para a redução das desigualdades regionais e melhoria das condições de vida nas localidades mais carentes do Brasil.

Financiado com recursos do Fundo de Amparo à Pobreza, o Programa tem duração prevista para o triênio 2001 a 2003 e consiste na transferência àqueles Estados e Municípios de recursos financeiros da ordem de US\$ 85 por aluno ao ano para ampliação da oferta de vagas do Ensino Fundamental de jovens e adultos⁴⁰. Em 2001, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transferiu aos governos subnacionais selecionados por aquele critério aproximadamente R\$ 189,7 milhões (o que corresponde a mais de US\$ 80 milhões). Em 2002, o Orçamento da União reservou ao Programa Recomeço R\$ 340 milhões e, para 2003, foram orçados R\$ 325 milhões (cerca de US\$110 milhões para cada um dos anos considerados), visando a elevação de 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 para “Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos”, sem que entretanto, houvesse alteração dos municípios atendidos ou no valor do repasse financeiro realizado pela União.

Metodologia e práticas pedagógicas⁴¹

Ainda que a educação de jovens e adultos tenha uma história recente no Brasil, desde meados do século XX a alfabetização e o fenômeno do analfabetismo tomou parte, em alguma medida, da agenda política nacional, seja por meio de campanhas de alfabetização ou programas e ações organizados por governos. De lá para cá o conceito de alfabetização sofreu alterações relevantes, fruto de mudanças econômicas, políticas e sociais, pesquisas de diferentes campos e proposições e práticas educacionais.

Durante muito tempo, considerou-se que uma pessoa estava alfabetizada quando sabia ler e escrever, ainda que num nível muito rudimentar. Foi essa a concepção que orientou a maioria das campanhas de alfabetização de jovens e adultos em todo o mundo. Acreditava-se que, num par de

⁴⁰ Em 2001 o valor per capita anual foi de R\$ 230, elevando-se para R\$ 250 em 2002, valor este mantido em 2003.

⁴¹ A redação deste *box* contou com a colaboração da educadora Cláudia Lemos Vóvio.

meses, se pudesse ensinar os princípios básicos da codificação dos sons em letras e, a partir de então, os jovens e adultos já estariam aptos a empregar esse conhecimento em proveito próprio. Essa concepção levou a maioria das campanhas de alfabetização de adultos ao fracasso.

Nos anos 80 e 90 o conceito de alfabetização sofreu drásticas modificações. A produção das pesquisas e de estudos sobre letramento, sobre o conjunto de práticas sociais relacionados aos usos, à função e ao impacto da escrita na sociedade, resignificou o conceito de alfabetização e possibilitou a distinção entre o que se entende por alfabetização e letramento. Esse conceito refere-se não apenas ao saber ler e escrever, mas principalmente ao saber usar a leitura e a escrita em diferentes situações. Nesse modo de conceber a aprendizagem da escrita, para passar da condição de analfabeta, é preciso que a pessoa saiba o que é, como funciona e para que ela é utilizada. Esta perspectiva tem contribuído para que, atualmente, de maneira geral, os educadores trabalhem com um conceito mais abrangente de alfabetização, vista como uma ferramenta eficaz para o acesso e elaboração de informações, para a produção de novos conhecimentos, para continuar aprendendo ao longo de toda a vida e para a participação plena na sociedade da qual se faz parte.

O foco de atenção foi deslocado da linguagem escrita em si para as práticas e situações em que a escrita é central. Não se trata de saber o que a escrita faz com pessoas e sociedades, mas de compreender o que as pessoas fazem com a escrita.

Focalizam-se desse modo as práticas culturais relacionadas à escrita e as modalidades de seu uso. São essas práticas que permitem diferentes entradas e formas de participação das pessoas, marcadas por capacidades, conhecimentos e atitudes advindas e demandadas pela própria situação de comunicação. E é a partir dessas vivências, nas quais a linguagem escrita é central, que as pessoas constroem representações, apreendem comportamentos, gestos, valores e conhecimentos, descobrem papéis e funções para atuar em cada situação.

Neste aspecto, as pesquisas sobre letramento conservaram a perspectiva transformadora presente na concepção de educação popular desenvolvida por Paulo Freire, na qual a alfabetização é tida como ferramenta para que as pessoas possam refletir sobre suas vidas, seu lugar no mundo e participar criticamente da transformação da realidade. Além disso, as pesquisas sobre as práticas e usos da linguagem escrita têm reafirmado a consideração de que pessoas jovens e adultas são portadoras de cultura e constroem conhecimentos a partir das experiências e atividades de que compartilham.

Atualmente, tem-se indicado um, dois ou mesmo três anos como período mínimo para que se atinja um nível básico de escrita autônoma e leitura compreensiva. Por esse motivo, os

programas de alfabetização de adultos vêm evoluindo no sentido de estabelecer relações com a educação básica. Para minorar o risco da regressão ao analfabetismo, é preciso que apontem aos seus egressos perspectivas de continuidade; seja por meio de inserção no sistema de Ensino Fundamental, seja por meio de novas oportunidades de educação continuada.

Nos programas apresentados neste Relatório coexistem práticas e materiais pedagógicos, além de orientações curriculares, propostas pelas diferentes concepções desenvolvidas ao longo da história da educação de jovens e adultos no Brasil. Dada a descentralização, a difusão territorial e as distintas parcerias que caracterizam esses programas, eles comportam grande variedade de práticas pedagógicas.

No entanto, é possível identificar, ao menos no Programa Alfabetização Solidária – PAS e no Movimento de Alfabetização – MOVA, algumas diretrizes pedagógicas, tais como:

- **Diagnósticos iniciais** – ambos propõem este mecanismo para apreender o tipo de conhecimento presente entre os educandos.
- **Duração** – neste aspecto há divergências quanto ao período necessário para o processo de alfabetização. O PAS propõe seis meses, e não prevê o ingresso do educando no sistema regular de ensino. No MOVA, o educando permanece no núcleo de alfabetização até que se sinta preparado para ingressar no Ensino Fundamental.
- **Concepção dos objetivos** – no MOVA é mais presente a noção de que a alfabetização é um mecanismo para a transformação da condição pessoal e social do educando. O PAS atua na perspectiva da “neutralidade” da educação.
- **Formação de professores** – ambos os programas prevêm formação dos educadores feitas por especialistas de ONGs, universidades, centros de pesquisa ou equipes técnicas de órgãos públicos. No MOVA, dado seu caráter de política pública local, esta formação tende a ser mais contínua e permanente.
- **Parcerias** – ambos os programas contam com parceiros de diferentes setores sociais. No MOVA, é mais forte a presença de organizações comunitárias populares com tradição na luta por direitos sociais.
- **Material didático** – o PAS trabalha com a série “Viver e Aprender”, já citada neste Relatório. No MOVA, de maneira geral, o material é produzido coletivamente por educadores e educandos.

5. O novo governo e o Programa Brasil Alfabetizado

A posse em 2003 do novo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva gerou expectativas na sociedade civil em relação à possibilidade das políticas sociais receberem prioridade, sendo protegidas das restrições de investimento a que foram submetidas nos anos precedentes em virtude de 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 erradicar o analfabetismo durante o mandato de quatro anos, em ritmo mais acelerado que o estabelecido pelo Plano Nacional de Educação. Para cumprir essa meta, a SEEA lançou 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 livros para recém alfabetizados.

O governo definiu o Brasil Alfabetizado como uma campanha plural, que acolhe toda sorte de iniciativas já em andamento e uma diversidade de metodologias de alfabetização. Representantes de várias instituições e segmentos sociais terão assento no 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 R\$ 271,5 milhões (cerca de US\$ 82 milhões) para o estabelecimento de convênios no âmbito deste Programa. O repasse de recursos da União será de R\$ 15,00 (algo como US\$ 4.5) por aluno ao mês, e R\$ 80,00 (cerca de US\$ 25) para a formação de cada alfabetizador.

As organizações parceiras ficarão responsáveis pela cessão das salas de aula, materiais didáticos, formação de educadores e alfabetização dos jovens e adultos cadastrados. Dentre as organizações sociais já conveniadas, estão o Serviço Social da Indústria (SESI), o Movimento de Educação de Base (MEB) da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

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.

A expectativa, ainda não concretizada, é que sejam removidas as restrições do Fundef em relação às matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental.

6. A pesquisa em educação de jovens e adultos

A pesquisa acadêmica sobre educação de jovens e adultos no Brasil nas últimas décadas foi objeto de balanços sistemáticos que permitem apreciar o estado do conhecimento sobre o tema (Haddad, 1987; Haddad et al, 2002).

Um levantamento sobre a produção discente representada por teses e dissertações do período de 1986 a 1998 das 34 instituições que mantêm programas de pós-graduação *stritu sensu* em Educação no Brasil identificou 222 estudos cuja temática principal estava relacionada à educação de jovens e adultos, o que representou 3% da pesquisa dessa natureza.

A maior parte dessas pesquisas é constituída por estudos de caso ou investigações cujo universo é reduzido, o que restringe a validade e o grau de generalização de suas conclusões. Em consequência, a primeira constatação desse balanço da produção de conhecimento foi a carência de ensaios filosóficos ou epistemológicos, e também de estudos empíricos mais abrangentes, capazes de proporcionar uma visão nacional da educação de jovens e adultos. Consideradas essas limitações, é possível extrair dessas pesquisas algumas lições.

Os sujeitos da aprendizagem - jovens e adultos – foram objeto da maioria dos estudos (26,2% do total). As investigações revelam que algumas das expectativas dos jovens e adultos com relação à educação escolar são frustradas, como aquelas relacionadas à mobilidade profissional e social. Mesmo que ainda predomine uma visão homogeneizadora pela qual os jovens e adultos são percebidos pelos pesquisadores sob as categorias genéricas de “alunos” ou “trabalhadores”, a subjetividade dos educandos e suas múltiplas identidades (de gênero, étnico racial, geracional, territorial) encontram-se entre as abordagens emergentes na investigação do tema.

Pesquisas sobre a história e as políticas públicas representaram 21,8% do total. Os estudos sobre a história da educação de jovens e adultos no Brasil escrutinaram o passado recente,

abordando as campanhas, políticas e práticas desenvolvidas ao longo da segunda metade do século XX, especialmente os movimentos de educação e cultura popular do início da década de 60 (como o Movimento de Educação de Base – MEB) e as políticas implementadas nos anos 70 pelo regime militar (como o Movimento Brasileiro de Alfabetização - Mobral). Os Centros de Estudos Supletivos foram a modalidade de oferta escolar pública mais pesquisada, mas os resultados são discrepantes quanto à efetividade dessa proposta de escolarização jovens e adultos. Dentre aspectos das políticas públicas pouco estudados, sobressaem o financiamento dessa modalidade educativa, a educação à distância e a certificação de aprendizagens (especialmente aquela realizada por meio de exames).

As concepções e práticas pedagógicas foram abordadas em 21,3% das pesquisas. A referência teórica dominante nos estudos é o pensamento pedagógico de Paulo Freire, ao qual por vezes se somam autores das correntes sócio interacionista (como Lev Vygotsky) e construtivista (como Emília Ferreiro).

Embora o levantamento tenha considerado também processos extra escolares e não formais de educação popular, observou-se um claro predomínio de estudos relativos a programas de alfabetização e escolarização básica de jovens e adultos desenvolvidos por organismos civis ou do setor público. Uma parcela importante das pesquisas trata da aprendizagem da leitura, escrita e matemática, problematizando as relações entre alfabetização e práticas sociais letradas, de um lado e, de outro, sobre as relações entre alfabetismo e desenvolvimento cognitivo. A evasão e a repetência foram resultados negativos apontados por grande parte das pesquisas, explicados pela inadequação das condições de estudos e dos modelos pedagógicos às necessidades educativas dos educandos.

Estudos sobre os educadores, sua formação e atuação, representaram 17,5% do total. Eles revelam que as equipes técnicas (professores, diretores e técnicos) são alvo mas também reproduzem o preconceito que cerca a escolarização de jovens e adultos, vista como ensino de segunda categoria. A formação continuada no local de trabalho é apontada como o instrumento mais eficiente para que os educadores enfrentem o desafio de considerar a identidade própria da educação de jovens e adultos, desvincilhando-a dos parâmetros curriculares, metodológicos e organizacionais do ensino de crianças e adolescentes.

A frequência com que a abordagem da educação popular caracterizou as pesquisas foi de 13,1%. Poucos foram os estudos que abordaram a educação política, sindical e comunitária, prevalecendo investigações sobre o potencial da educação popular como ferramenta para a

participação social em políticas públicas desenvolvidas em parceria entre organismos estatais e movimentos sociais, como é o caso dos Movimentos de Alfabetização de Jovens e Adultos.

7. Conclusões e recomendações⁴²

Nos anos que se seguiram à V CONFINTEA, observou-se o declínio no índice médio de analfabetismo no Brasil de 14,7% em 1996 para 12,4% em 2001. Essa evolução deveu-se sobretudo à combinação do perfil etário e da dinâmica demográfica com os progressos realizados na educação das novas gerações, sendo pouco expressivo o resultado dos programas de educação de jovens e adultos implementados no período. Será necessário acelerar esse ritmo de alfabetização de jovens e adultos para alcançar a meta fixada no Plano Nacional de Educação de superar o analfabetismo até 2011 ou para cumprir o compromisso assumido em Dakar de reduzir até 2015 o analfabetismo à metade daquele registrado em 2000.

Tabela 10

Brasil: Evolução dos índices de analfabetismo na população de 14 anos ou mais - 1996/2001

| Categoria | | 1996 | 2001 |
|----------------|-----------------------------|-------|-------|
| Sexo | Homens | 14,5% | 12,4% |
| | Mulheres | 14,8% | 12,3% |
| Etnia | Negros | 20,4% | 16,6% |
| | Branços | 9,3% | 7,7% |
| Território | Urbano | 10,7% | 9,5% |
| | Rural | 31,2% | 28,7% |
| Renda familiar | Até 1 salário mínimo | 34,9% | 28,8% |
| | Mais de 10 salários mínimos | 2,4% | 1,4% |
| Idade | 15 a 19 anos | 6,0% | 3,2% |
| | 60 anos ou mais | 37,4% | 34,0% |

Fonte: IBGE. PNAD. Citado por: INEP. Mapa do analfabetismo no Brasil. 2003.

As desigualdades de gênero no acesso à alfabetização continuaram a ser superadas, mas persistiram as profundas desigualdades geracionais, raciais, territoriais e de renda. O índice de analfabetismo entre os afrodescendentes continuou a ser o dobro daquele registrado entre os brancos, do mesmo modo que as taxas de analfabetismo rural continuam a ser três vezes

⁴² As recomendações são precedidas no texto pelo símbolo .

superiores às das do meio urbano. As diferenças de rendimento continuam a repercutir no acesso à educação, fazendo com que os índices de analfabetismo mais elevados sejam encontrados nas famílias de renda mais baixa. Essas são evidências de que as políticas de universalização da alfabetização e ampliação do acesso dos jovens e adultos ao ensino fundamental devem incorporar estratégias de discriminação positiva, voltadas à inclusão e promoção de equidade educativa, estratégias essas que não foram incorporadas às políticas implementadas no período recente, conforme se verifica neste informe. A inclusão aos educandos da alfabetização e ensino fundamental de jovens e adultos nos programas nacionais de livro didático, de alimentação, transporte e saúde do escolar poderá reduzir algumas das barreiras que dificultam o acesso à educação por parte de grupos em desvantagem social por sua condição de renda ou localização no território.

O analfabetismo funcional regrediu de 32,6% em 1996 para 27,3% em 2001, mas continuou a ser um fenômeno extenso e difundido por todas as faixas etárias. A escolaridade média dos jovens e adultos elevou-se de 5,8 anos para 6,4 anos no período, mas permaneceu abaixo do mínimo obrigatório pela legislação educacional vigente. Além disso, pesquisas sobre o desempenho dos jovens e adultos em tarefas cotidianas de leitura, escrita e cálculo revelaram que os níveis de aprendizagem alcançados pela população situam-se abaixo dos mínimos socialmente necessários para que as pessoas adultas possam manter e desenvolver as competências características do alfabetismo. Fica patente que campanhas ou programas de alfabetização precisam ser complementados pelo incentivo ao uso das habilidades de leitura, escrita e cálculo recém adquiridas, assegurando-se oportunidades de continuidade de estudos em níveis mais elevados.

Não se pode creditar o baixo perfil educacional da população jovem e adulta brasileira a lacunas do marco jurídico, posto que o país é signatário de convenções e acordos internacionais, e os direitos educativos estão consagrados nos diversos níveis da legislação nacional. Os limites situam-se, pois, no âmbito das políticas educacionais, e no ainda reduzido controle que a sociedade civil e o poder judiciário sobre elas exercem.

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 a ser deficitária, em um período em que as demandas sociais de conhecimento se ampliaram, impulsionando as pressões sobre o sistema educacional no seu conjunto. Para transpor 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.

Na faixa etária com mais de 14 anos de idade, o índice de cobertura escolar cresceu de 13% em 1996 para 21% da demanda potencial por ensino fundamental em 2000, mas a maior parte desse

crescimento deveu-se ao atendimento de adolescentes e jovens em escolas de ensino regular, pois a cobertura escolar proporcionada pelo ensino fundamental especialmente dirigido aos jovens e adultos evoluiu somente de 4,68% em 1996 para 5,39% da demanda potencial em 2000. Entre 1997 (quando registraram-se 2,7 milhões de inscritos) e 2002 (ano em que as matrículas somaram 3,7 milhões), a oferta de vagas na educação básica de jovens e adultos cresceu 37,7%, o que representa pouco mais de 1 milhão de estudantes jovens e adultos. Para assegurar o direito de todo cidadão ao Ensino Fundamental público e gratuito, avançando em direção às metas do Plano Nacional de Educação, será necessário expandir substancialmente a cobertura escolar, flexibilizando e diversificando a oferta de oportunidades educacionais dirigidas aos jovens e adultos. Não será possível concretizar essa diretriz sem ampliar o financiamento público e formar educadores.

No que concerne à formação de educadores, as estatísticas disponíveis computam a existência de quase 190 mil professores atuando na educação básica de jovens e adultos, aos quais devem somar-se alguns milhares de voluntários engajados em projetos de alfabetização no meio popular. Em ambos os casos, as pesquisas apontam uma formação inicial insuficiente que vem sendo suprida com programas continuados de formação em serviço realizados por instituições de ensino superior, organizações não governamentais especializadas e equipes técnicas dos organismos públicos. Esse contingente de cerca de 200 mil educadores com experiência prévia em educação de jovens e adultos é insuficiente para fazer frente aos desafios de ampliação da oferta escolar mencionados anteriormente. Por outro lado, quase 40% dos professores que atuam na educação de jovens e adultos e a maioria dos educadores voluntários não possuem a formação universitária que a LDB estabelece como habilitação mínima a ser exigida a partir de 2006. Um número muito reduzido de instituições de ensino superior, porém, mantêm cursos superiores com habilitação específica para o magistério com jovens e adultos. Recomenda-se, portanto, gerar incentivos para que as instituições públicas de ensino superior ampliem sua capacidade de habilitar professores para o ensino com jovens e adultos, proporcionando também aos profissionais em exercício oportunidades de elevação de escolaridade, certificação e aperfeiçoamento profissional.

Nos anos posteriores à V Confinteia, o financiamento público da educação foi direcionado ao ensino das crianças e adolescentes, mas o gasto federal com o ensino fundamental dos jovens e adultos teve um incremento importante a partir de 1991, cuja continuidade, porém, não está assegurada. O estabelecimento de bases adequadas de financiamento público da educação de jovens e adultos requer sua inserção - em condições de equidade - nos mecanismos de acesso a fundos públicos, a começar pela inclusão das matrículas dessa modalidade de ensino fundamental nos cálculos do FUNDEF. A superação de um padrão de financiamento focalizado para um modelo regido pelo princípio da universalidade, por sua vez, requer o progressivo incremento do

gasto público nacional com educação como um todo, o que afeta o modelo e o desempenho da economia nacional, implicando também maior cooperação internacional. Neste sentido, recomenda-se que os projetos de melhoria do Ensino Fundamental e Médio em curso no país, apoiados com empréstimos internacionais do BIRD e BID, ou com dotações de outras instâncias do sistema da ONU (UNESCO, UNICEF, PNUD) incorporem a educação de jovens e adultos em seu escopo e objetivos, o que até o presente não ocorre, salvo raras exceções.

A revisão dos mecanismos de financiamento da educação deverá considerar a consolidação da tendência à descentralização da oferta escolar para os jovens e adultos, pela qual a participação dos municípios na oferta de ensino fundamental elevou-se de cerca de 25% em 1997 para 45% das matrículas em 2002. 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 e/ou flexibilização de diretrizes curriculares, de critérios empregados pelo sistema nacional de avaliação e delineamento de programas nacionais de formação de educadores.

A disseminação no transcorrer da última década de programas públicos de alfabetização e educação básica de jovens e adultos desenvolvidos em parceria entre instâncias governamentais e organizações sociais (como as experiências inovadoras do MOVA, do PRONERA, do PLANFOR e do PAS), por sua vez, revela o potencial de contribuição da sociedade civil organizada para a universalização da alfabetização e 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 V CONFINTEA. Recomenda-se instituir 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 Ministério da Educação recupere a coordenação da política nacional de educação de jovens e adultos, função esta enfraquecida no período recente em virtude da dispersão de diferentes programas em diversos órgãos do Governo Federal.

8. Referências bibliográficas

- ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA. **Formação de educadores de jovens e adultos.** São Paulo: RAAAB. N. 13, dez. 2001, 79p.
- ALFABETIZAÇÃO Solidária.** Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, [1996a].
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: informativo universidades.** Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, [1996b].
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: programa piloto.** Brasília : Comunidade Solidária, FAE, MEC [1996c].
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: resultados do projeto piloto: avaliação.** Brasília : Presidência da República, Conselho da Comunidade Solidária, 1997.
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: avaliação final: primeiro semestre de 1998.** Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1998a.
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: compatibilização de dados 1998.** Brasília : s.ed., [1998b].
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: relatório final : segundo semestre de 1997.** Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1998c, 60p.
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: avaliação final: segundo semestre de 1998.** Brasília : Programa Alfabetização Solidária, 1999a.
- ALFABETIZAÇÃO Solidária: projeto piloto: grandes centros urbanos.** s.l. : s.ed., 1999b.
- ARAPIRACA, Mary Andrade. 1998. **Alfabetização Solidária : a busca solidária de uma unidade.** s.l.
- BAILEY, Michael; LANDIM, Leilah. **Agências internacionais não governamentais de desenvolvimento atuando no Brasil: cadastro.** Rio de Janeiro, Oxfam/Iser, 1995.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. 1999. **Questões da atualidade na educação popular : ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados.** São Paulo : FEUSP (texto apresentado em mesa redonda na 22ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, MG: set. 1999).

Boletim Alfabetização Solidária. Brasília, (Coleção: n. 1, jul. 1997; n. 2, out. 1997; n. 3, dez. 1997; n. 4, mar. 1998; n. 5, maio 1998; n. 6, dez. 1998; n. 7, jan./fev. 1999; n. 9, maio/jul. 1999).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Programa Educação de Jovens e Adultos**. Brasília, 2002, 14 p.

CALDART, Roseli Salete, BENJAMIN, César. **Projeto popular e escolas do campo**. Brasília, D.F. : Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, 2000, 95 p.(Por uma Educação Básica do Campo, 3)

CALDART, Roseli Salete, CERIOLI, Paulo Ricardo, KOLLING, Edgar Jorge. **Educação do Campo: Identidade e Políticas Públicas**. Brasília, D.F. : Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, 2002, 136 p. (Por uma Educação Básica do Campo, 4)

CEREGATTI, Alessandra Oshiro (ed.). **ONGs no Brasil: Perfil e Catálogo das Associadas à Abong**. São Paulo, Abong, 2002.

DI PIERRO, Maria Clara. **O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999**. Caxambu, 2000. 30 p. Trabalho apresentado na Reunião Anual da ANPED, 23, set. 2000, Caxambu, MG

DI PIERRO, Maria Clara. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. São Paulo, 2000, 314 p. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DI PIERRO, Maria Clara. *Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos*. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 27, n. 2, p.321-337, jul./dez. 2001.

DI PIERRO, Maria Clara, JOIA, Orlando, RIBEIRO, Vera Maria Masagão. *Visões da educação de jovens e adultos no Brasil*. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, nov. 2001.

DRAIBE, Sônia M. (coord.) 1999. **Análise qualitativa dos programas inovadores do Comunidade Solidária : relatório síntese**. Campinas : NEPP/UNICAMP, pp. 58-103.

ENCONTRO NACIONAL DE MOVA'S – MOVIMENTO DE ALFABETIZAÇÃO DE ADULTOS, 26 a 28 de outubro 2001, Porto Alegre, RS. **Relatório**. [s.l.:s.n.]

- FNDE. Recomeço-Programa Supletivo. **Supletivo de Qualidade 2002 : programas e ações para a educação de jovens e adultos.** 2^a ed. Brasília, 2002. 94 p.
- GONZALES ARROYO, Miguel, FERNANDES, Bernardo Mançano. **A educação básica e o movimento social do campo.** Brasília, D.F. : Articulação Nacional por uma Educação Básica no Campo, 1999, 89 p. (Por uma Educação Básica do Campo, 2)
- HADDAD, Sérgio (Coord.). **Ensino Supletivo no Brasil: o estado da arte.** INEP/Reduc. Brasília, 1987.
- 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. MEC/INEP/Comped. Brasília, 2002.
- HADDAD, Sérgio. *A atuação das ONGs no Brasil.* In: **Eixos - Responsabilidade social e cidadania: a contribuição alemã.** Instituto de Fomento Sócio-cultural Brasil-Alemanha. Câmara Brasil Alemanha, 2002.
- HADDAD, Sérgio. **O Direito à Educação no Brasil.** Disponível em: www.acaoeducativa.org e www.dhescbrasil.org.br
- INSTITUTO Paulo Montenegro, Ação Educativa. **Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional – um diagnóstico para a inclusão social pela educação.** São Paulo, 2001. (www.ipm.org.br/an_ind.php)
- INSTITUTO Paulo Montenegro, Ação Educativa. **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)
- JANEIRO, Cássia et al. **Programa Alfabetização Solidária** : aumento de matrículas na educação de jovens e adultos – Censo Escolar 2000/2001, resultados comprovados pelo IBGE, impacto nos municípios e instituições parceiras, avaliação do módulo VIII. Brasília, PAS, 2002 (Avaliando, 2).
- KLEIN, Lygia et al. **Programa Alfabetização Solidária** : perfil dos alunos, impacto em 23 municípios do Projeto Piloto, avaliação do módulo VII. Brasília, PAS, 2000.

- KOLLING, Edgar Jorge, NERY, Ir. CASTAGNA MOLINA, Mônica (Orgs.) **Memória**. Brasília, D.F. : Articulação Nacional por uma Educação Básica do Campo, 1999, 99 p.(Por uma Educação Básica do Campo, 1)
- LANDIM, Leilah. **Sem fins lucrativos: as organizações não governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro, Iser (Cadernos do Iser, 20).
- MACHADO, Maria Margarida. *O Professor*. In: HADDAD, Sérgio. **Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998)**. Série Estado do Conhecimento. MEC/INEP. Brasília, 2002.
- MARTINS, Roberto Borges. **Desigualdades raciais no Brasil**. Brasília : IPEA, 2001.
- MEC. Secretaria de Educação Fundamental. **Políticas de melhoria da qualidade da educação : um balanço institucional**. Brasília, 2002. 407 p.
- MEC. **A Educação no Brasil : relatório de gestão 2002**. Brasília, 2002.
- MEC. INEP. Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências. **Exame nacional de certificação de competências de jovens e adultos**. [Brasília, 2000].59 p.
- MEC. INEP. **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Brasília, 2003. 40 p.
- MEC. INEP. **Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA – Documento Básico**. Brasília, 2002. 18 p.
- MEC. INEP. **Relatório técnico-pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCCEJA/2002** (versão preliminar). Brasília, 2003.
- MEC. Secretaria de Educação Fundamental. **Proposta curricular para a educação de jovens e adultos : segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª série) : introdução**. Brasília, 2002. 145 p.
- MEC. Secretaria de Educação Fundamental. **Proposta curricular para a educação de jovens e adultos : segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª série) : língua portuguesa, língua estrangeira, história e geografia**. Brasília, 2002. 255 p.
- MEC. Secretaria de Educação Fundamental. **Proposta curricular para a educação de jovens e adultos : segundo segmento do ensino fundamental : (5ª a 8ª série) : matemática, ciências, arte, educação física**. Brasília, 2002. 239 p.

MOURA, A. C. C. et al. **Programa Alfabetização Solidária : princípios orientadores para elaboração de proposta político-pedagógica.** Atibaia, 1999, 36 p. e anexos.

Programa Alfabetização Solidária: **Trajetória 6 anos – 2002.**

RIBEIRO, Vera Maria Masagão (Coord.). **Educação de Jovens e Adultos : Ensino Fundamental : Proposta Curricular: 1o. segmento.** São Paulo : Ação Educativa; MEC, 1997. 239 p.

RIBEIRO, Vera Maria Masagão. **Conceito de Alfabetização.** 2003. Mimeo.

SIGAULT, Carmen; JANEIRO, Cássia; KLEIN, Lígia. 1999. **Alfabetização solidária : avaliação final : primeiro semestre 1999.** Brasília : Programa Alfabetização Solidária, 71p.

SIGAULT, Carmen; JANEIRO, Cássia; MOLINA, Olga. 1999. **Alfabetização solidária : avaliação final : segundo semestre de 1998.** Brasília : Programa Alfabetização Solidária, 311 p.

VÓVIO, Claudia Lemos. **Concepções de educação básica e suas implicações para a alfabetização de jovens e adultos.** 2003. Mimeo.

VÓVIO, Claudia Lemos. **Educação de jovens e adultos no atual cenário: desafios e perspectivas.** 2003. Mimeo.

Anexo 1 - Quadro Síntese das Informações Estatísticas

Em relação ao quadro-síntese proposto no Anexo 2 do Plano de Investigação, são necessários alguns esclarecimentos sobre as peculiaridades da organização da Educação de Jovens e Adultos no sistema formal de ensino brasileiro, bem como sobre as práticas desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil nesta área em geral, e em relação à alfabetização, em particular.

1. “*Presupuesto dedicado a EPJA por recursos del gobierno*” - As informações referentes a este tópico encontra-se no item **3.3** do Relatório, à p. 20-21.
2. “*Número y categoría del gob. Profesores titulados de EPJA*” – As informações referentes ao professorado estão dispostas no tópico **3.4** do informe, à p. 20-23.
3. “*Categoría de ONGs de profesores de EPJA*”

Não existe essa modalidade no Brasil. Ver nota seguinte.

4. “*ONGs trabajando em EPJA*”

Em relação aos itens referentes à atuação das organizações não governamentais (ONGs), é preciso esclarecer que, na legislação nacional, as organizações sociais são constituídas como “associação civil de direito privado sem fins de lucro”, “fundações” ou “organizações da sociedade civil de interesse público”. Nestas categorias encontra-se uma infinidade de instituições - clubes de lazer e esportivos, instituições filantrópicas de ensino e saúde, associação de moradores, entidades sindicais, fundações empresariais, entre muitas outras – sobre as quais não há estatísticas oficiais.

O termo ONG adquiriu, ao longo da história recente do País de resistência ao regime militar (1964/1984) e redemocratização, uma conotação política, designando instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que têm como missão “superar as diversas formas de *desigualdades sociais*, através da luta pela conquista e defesa dos direitos de cidadania de todas as gerações, do direito individual aos direitos econômicos e sociais; atuar pelo *reconhecimento das diferenças*, para que não sejam motivos de discriminação, seja por raça, etnia, sexo, idade, condição física ou mental, ou qualquer outra condição que difere um ser humano de outro; e defesa da vida e pela preservação da natureza, por um desenvolvimento que não condene a existência e a diversidade da vida e dos recursos ambientais de qualquer espécie para as futuras gerações” (Haddad, 2002).

Os estudos sistemáticos sobre o perfil das ONGs brasileiras (Ceregatti, 2002; Landim, 1988; Landim, 1996) não chegam ao nível de detalhe que permita contabilizar e caracterizar o subconjunto daquelas que atuam especificamente na educação de jovens e adultos.

A Rede de Informações para o Terceiro Setor (RITS) disponibiliza em sua página eletrônica (www.rits.org.br) a relação de 247 organizações da sociedade civil que atuam com o tema *Educação*; quando a pesquisa é feita para o *serviço Alfabetização*, são listadas 326 organizações, que não estão classificadas segundo a faixa etária do público-alvo – jovens, adultos, adolescentes ou crianças.

A Associação Brasileira de ONGs – ABONG⁴³, por sua vez, possui em seus quadros cerca de 270 associadas. Dessas, 104 afirmam atuar na área em educação e, de acordo com levantamento realizado para este relatório, a educação de jovens e adultos está entre as atividades de pelo menos 20 delas.

Em julho de 2002 a Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil - RAAAB⁴⁴ possuía 340 filiados, entre pesquisadores, educadores, ONGs, movimentos sociais e instituições de ensino e pesquisa que atuam na área da educação de jovens e adultos. Desses, 88 (26%) eram organizações não governamentais.

Em virtude das características apresentadas acima em relação à natureza das informações disponíveis sobre as ONGs no Brasil, não há como estimar o número de educadores que atuam nessas instituições. Mesmo nos levantamentos realizados nas páginas eletrônicas da RITS e ABONG, não existe qualquer possibilidade de obter o número de alfabetizadores que atuam nas organizações identificadas.

5. “ONGs internacionais”

Não existem bancos de informações sistemáticas sobre o número de ONGs internacionais atuando diretamente ou apoiando projetos de educação de jovens e adultos no Brasil. Pesquisa realizada em 1995, (Bailey & Landim, 1995) junto a 37 agências internacionais de

⁴³ ABONG - criada em 1991 para representar coletivamente as ONGs junto ao Estado e aos demais atores da sociedade civil. Tem como objetivos representar e promover o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na conquista e expansão dos direitos sociais e da democracia. www.abong.org.br.

⁴⁴ RAAAB – teve origem na articulação de organizações não-governamentais (ONGs) durante a década de 80, e tem como objetivos a construção e a disseminação de um conceito ampliado de educação de jovens e adultos, que considera os usos da leitura e escrita na sociedade da informação, a educação para a cidadania, a diversidade cultural e os diferentes espaços e tempos de aprendizagem. www.raaab.org.br

desenvolvimento atuantes no Brasil, apenas cinco delas mencionavam a educação dentre seus temas prioritários, sem especificar grupo etário focalizado.

Há notícia, entretanto, de organizações internacionais de desenvolvimento que cooperam com entidades civis que atuam com educação de jovens e adultos no Brasil, como demonstram os exemplos a seguir.

O Prêmio Internacional de Alfabetização da Unesco de 2003, por exemplo, será entregue ao Círculo *Reflect* Internacional (<http://www.reflect-action.org>), um método de aprendizagem para adultos difundido em mais de 60 países por cerca de 350 organizações, muitas das quais apoiadas pela agência britânica Action Aid (<http://www.actionaid.org>). No Brasil, organizações sociais do Nordeste participam do Círculo *Reflect*, animadas pelo Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro, sediado em Recife (PE). A Action Aid Brasil (<http://www.actionaid.org.br>), por sua vez, apóia as atividades de alfabetização do Centro de Mulheres do Cabo (de Cabo de Santo Agostinho, Pernambuco).

A Alfalit International Inc., sediada nos Estados Unidos da América, é representada no Brasil pela entidade filantrópica Alfalit Brasil (<http://www.alfalitbrasil.com.br>), vinculada a igrejas protestantes, que mantém convênios com universidades, organismos públicos e privados em pelo menos dez estados brasileiros para desenvolver atividades de alfabetização de jovens e adultos empregando o método Laubach.

As redes de educação popular articuladas pela Igreja Católica, como o Movimento de Educação de Base da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, ou a Associação de Educação Católica (AEC), por exemplo, recebem o apoio de organizações internacionais como a Misereor (<http://www.misereor.de>).

Outras organizações internacionais laicas, vinculadas ao movimento ecumênico, a igrejas na Europa apóiam atividades de educação popular de jovens e adultos implementadas por organizações não governamentais brasileiras.

6. “*Agencias Internacionales de apoyo a los proyectos de EPJA*”

Consultado o banco de dados de projetos em execução da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (<http://www.abc.mre.gov.br>), encontramos 39 referências, sendo apenas uma das duas delas relativa à educação de jovens e adultos: um projeto financiado pela UNESCO, em valor não informado, em favor do Conselho da Comunidade Solidária, visando à promoção e expansão do Programa Alfabetização Solidária no transcorrer de 2001; e um projeto do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher desenvolvido entre 1998

e 1999, no valor de US\$ 145.2, financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), destinado à inserção laboral de jovens de baixa renda entre 14 a 29 anos no Rio de Janeiro.

Esse dado reflete o fato da educação de jovens e adultos não constar entre as prioridades das agências do sistema da ONU. No Brasil, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial, focalizou recursos no Ensino Fundamental regular de crianças e adolescentes nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, por intermédio de três operações consecutivas de empréstimo ao Projeto Fundescola⁴⁵, executado com a mediação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As crianças e os adolescentes também são o público-alvo destinatário dos projetos do UNICEF. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por sua vez, concedeu empréstimos ao governo brasileiro para projetos de melhoria do Ensino Médio e reforma da Educação Profissional, mediados pela UNESCO.

⁴⁵ O projeto Fundescola II, com 30 meses de duração, iniciado em 2000, envolve recursos da ordem de US\$ 20 milhões.