

# **Contribuições para a construção de uma Política Nacional de Alfabetização na EJA**

**(TEXTO PARA DISCUSSÃO)**

## **GT CNAEJA-PBA**

*Analise da Silva (Fóruns de EJA do Brasil)*

*Edna Oliveira (Inst. de Educação Superior - ANPED/GT18-EJA)*

*Roberto Catelli Jr. (Ação Educativa)*

*Rosimary Mendes de Matos (UNDIME)*

*Sonia Couto (Instituto Paulo Freire)*

Setembro/2012

## SUMÁRIO

<b>ANÁLISE CRÍTICA DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA)</b>	<b>4</b>
<b>HISTÓRICO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO</b>	<b>4</b>
<b>BALANÇO DO PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO</b>	<b>7</b>
<b>PROPOSIÇÕES PARA CRIAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO NA EJA</b>	<b>12</b>
<b>OFERTA E FOCALIZAÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>EDUCADORES E GESTORES</b>	<b>15</b>
<b>INTERSETORIALIDADE</b>	<b>16</b>
<b>AValiação, MOBILIZAÇÃO, MONITORAMENTO E PESQUISA</b>	<b>17</b>
<b>ALGUMAS OBSERVAÇÕES METODOLÓGICAS</b>	<b>19</b>
<b>METODOLOGIAS NO CONTEXTO DA PNAEJA</b>	<b>20</b>
<b>INDICAÇÕES PRELIMINARES ACERCA DE FINANCIAMENTO, MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL</b>	<b>23</b>
<b>ALGUNS ASPECTOS RELACIONADOS À TRANSIÇÃO: DE PROGRAMA À POLÍTICA</b>	<b>25</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>27</b>
<b>ORGANOGRAMA - POLÍTICA NACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO NA EJA (PNAEJA)</b>	<b>28</b>

Na reunião ordinária da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) realizada em março de 2012, em diálogo com a equipe da SECADI, foi deliberada a criação de um grupo de trabalho (GT) para avaliar criticamente o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e propor mudanças que devem ser encaminhadas para o ministro da educação.

O GT que se constituiu logo identificou a necessidade de discutir de maneira integrada o Programa Brasil Alfabetizado e a Educação de Jovens e Adultos. Por isso, decidimos analisar a alfabetização no âmbito da EJA. Alfabetizar sem promover a continuidade nos estudos é propor um conjunto de ações desarticuladas que não prevê a conclusão da Educação Básica. É fundamental que se construa uma política integrada, que permita aos educandos e educandas **exercer o direito à educação ao longo da vida.**

Iniciamos os trabalhos com a leitura de documentos, produzidos em diferentes momentos, que traziam pontos de vista e análises sobre a alfabetização, o Programa Brasil Alfabetizado e a política de EJA de maneira mais geral.

Em reuniões presenciais e virtuais definimos os principais pontos de crítica e a formulação de uma nova proposta. Levamos o material produzido para ser discutido junto à equipe da SECADI-MEC por mais de uma vez, que junto com o GT propôs caminhos para rever e aprofundar alguns aspectos indicados. Buscamos também contribuições de pesquisadores e instituições que atuam no campo da alfabetização e da EJA. Recebemos contribuições de alguns integrantes da CNAEJA, que possibilitaram um maior detalhamento e refinamento da proposta. A versão final do texto deve ser aprovada em reunião ordinária da CNAEJA ainda em 2012.

O resultado desse trabalho são indicações gerais para a construção de uma Política Nacional de Alfabetização na EJA articulada aos programas já existentes, em especial, o Plano Brasil Sem Miséria.

# Análise crítica do Programa Brasil Alfabetizado (PBA)

## Histórico do Programa Brasil Alfabetizado

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi criado em 2003 pelo governo federal. Sua meta era ousada: alfabetizar 20 milhões de pessoas em 4 anos, eliminando o analfabetismo no Brasil.

Trata-se de um sistema de distribuição direcionada de recursos mediante o estabelecimento de convênio. *“Estes convênios e acordos são firmados dentro do marco institucional do Programa, que é definido a cada ano por Resoluções que são responsáveis por determinar seu desenho e a forma de seu funcionamento naquele ano específico.”* (HENRIQUES: 2006, p.152)

Dentre os méritos do programa, desde a sua criação, está a busca da construção de um modelo de ampliação da oferta de salas de alfabetização no país, contando com um sistema de monitoramento e avaliação, que conseguisse chegar aos mais diversos lugares do país na perspectiva da inclusão social no enfrentamento das desigualdades sociais que persistem. Buscou também que os diferentes sujeitos constitutivos da diversidade da EJA ganhassem visibilidade na pauta das políticas públicas, encontrando espaço para iniciar um novo percurso formativo. Vale mencionar também que este é o segundo maior programa social do país, sendo superado apenas pelo bolsa-família.

Na sua primeira fase, o programa contava com a participação de educadores leigos e várias instituições não-governamentais para a execução da imensa tarefa. Em 2003, 188 entidades participaram do programa, chegando a 642 em 2005. Até este ano, o programa atendeu 5,3 milhões de alunos. Sérgio Haddad e Mariângela Graciano analisaram o programa em 2004, afirmando que:

Os recursos destinados são insuficientes para atingir a meta anunciada. O Programa Brasil Alfabetizado, atendeu 1,92 milhão de jovens e adultos com pouca ou nenhuma escolaridade formal, aplicando um total de R\$ 175 milhões, em 2003. Além dos programas produzidos com recursos do MEC, entidades, ONGs e a sociedade também realizaram projetos de alfabetização, totalizando 3,2 milhões de pessoas atendidas naquele ano. A meta para 2004 é atender 1,650 milhão de alfabetizandos, com investimento de R\$ 168 milhões (HADDAD; GRACIANO: 2004).

Em 2005, a PNAD indicava a existência de 14,6 milhões de pessoas não alfabetizadas, sendo que em 2003 eram 14,8 milhões. Estes dados colocaram em xeque o programa, uma vez que o grande número de matriculados não correspondia a uma redução significativa do número de pessoas não alfabetizadas.

A partir de 2004, foram ocorrendo mudanças nas resoluções para ajustar o programa aos desafios identificados e ampliar a eficiência do atendimento. Um delas foi a cada vez maior participação de estados e municípios no programa e a redução da participação de ONGs. Em 2003, 60% dos beneficiários recebiam atendimento de universidades e ONGs. Em 2005, essa participação se reduziu a 44%. Em 2007, não havia mais ONGs participando do PBA.

Ainda em 2004, ocorreu a ampliação do conceito de alfabetização, que passou a ser concebida como uma porta de entrada para o processo de escolarização e educação continuada e não como linha de chegada. Neste contexto foi criada a SECAD, como instância administrativa e formuladora de políticas

responsável pelo gerenciamento dos programas de alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos, além de superar a dispersão dos vários programas existentes com foco nos mesmos sujeitos.

Na Resolução do Programa Brasil Alfabetizado publicada em 2007, estados e municípios se tornaram os principais responsáveis pela sua execução. Os repasses de recursos poderiam ocorrer somente aos entes federados. Os educadores prioritários passaram a ser os professores da Educação Básica das redes públicas e professores não habilitados para o magistério, mas em exercício na rede. Poderiam ser também educadores populares, que deveriam ter, no mínimo, nível médio de escolaridade. A partir deste ano, os municípios teriam também que construir um plano para a continuidade dos alfabetizados na Educação de Jovens e Adultos. O programa garantia também recursos para formação de alfabetizadores e coordenadores de turmas, aquisição de material escolar, aquisição de material de apoio para o alfabetizador, gêneros alimentícios, transporte de alfabetizandos e material pedagógico.

Neste ano, foram atendidos 1,7 milhões de pessoas distribuídas em 1064 turmas com 90 mil alfabetizadores que recebiam bolsas para a condução das turmas.

No ano seguinte, em 2008, o Programa Brasil Alfabetizado começou a receber livros didáticos do Programa Nacional do Livro de Alfabetização (PNLA). Ocorreu também a política intersetorial que tinha como finalidade fornecer óculos para alfabetizandos com dificuldade visual (Olhar Brasil). Procurou-se também, sem sucesso, criar uma rede nacional de formação de alfabetizadores para dar solução a uma das grandes dificuldades do programa: a qualificação dos educadores para realizar a alfabetização. Cinco anos depois de sua criação, o Programa não defendia mais que educadores leigos seriam suficientes para dar conta do processo de alfabetização. Isto também porque já se tinha como objetivo aproximar mais o processo de alfabetização das escolas da rede, promovendo a continuidade dos alfabetizandos na Educação de Jovens e Adultos.

Entre 2009 e 2011, novas mudanças pontuais foram introduzidas, como, por exemplo, reajustes nos valores das bolsas, ampliação do número de coordenadores e aperfeiçoamento do Sistema Brasil Alfabetizado (SBA).

Em 2010, o programa tinha 1,5 milhões de alfabetizandos cadastrados e orçamento de cerca de R\$ 550 milhões entre bolsas (175,3 milhões) e valor de apoio (373,7 milhões). Apesar dos esforços, o Censo Demográfico 2010 indica a presença de 13,9 milhões de pessoas não alfabetizadas, sendo que em 2000 eram pouco mais de 16 milhões. Constata-se, então, que mais de 3 milhões de brasileiros foram alfabetizados neste período efetivando o direito de cada um desses sujeitos. No entanto, o resultado não é proporcional ao esforço e investimento, que levaram mais de 13 milhões de pessoas para turmas de alfabetização em todo o país.

Cabe ainda situar o Programa Brasil Alfabetizado em um contexto mais amplo de mudanças que a Educação de Jovens e Adultos viveu nos últimos anos. Nesse sentido, alguns fatos significativos devem ser mencionados:

- 2004: ocorreu a criação da SECAD e ampliação da Comissão Nacional de Alfabetização (CNA), transformada em Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA).
- 2006: foi aprovado o FUNDEB, no qual a EJA foi contemplada, embora de forma desqualificada, ao definir um fator de ponderação inferior às demais modalidades da Educação Básica.
- 2007: foram realizadas audiências públicas nacionais do CNE que resultaram na instituição das Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos (resolução CNE 03/2010).

- 2008: foi lançada a Agenda Territorial como instrumento de articulação da EJA. Nesse mesmo ano, houve uma intensa mobilização para a elaboração do documento preparatório para a VI CONFINTEA.
- 2010: ocorreu a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e, em 2011, foi a vez da mobilização pela aprovação do PNE (PL 8035/2010) e a defesa de 10% do PIB para a educação, além da ampliação e reformulação das metas 09 e 10. Ocorreram também iniciativas de articulação na diversidade na EJA: trabalhadores urbanos, população da educação nas prisões, indígenas, pessoas com deficiência, população do campo, população negra, quilombolas, LHGBT e catadores de materiais recicláveis. Há também uma ampliação de parte das Universidades públicas federais e estaduais na realização de programas de ensino, pesquisa e extensão, na graduação e pós-graduação, incentivada pela criação da rede nacional de pesquisa Proeja/Capes /SETEC. Deve-se mencionar ainda a criação dos Centros de referência e documentação e memória da educação popular, Educação de Jovens e Adultos e movimentos sociais.

Em todo esse período foi fundamental o papel dos movimentos dos Fóruns de EJA do Brasil, que atuam na luta pelo direito à educação dos jovens e adultos, mantendo um espaço virtual ([www.forumeja.org.br](http://www.forumeja.org.br)) que reúne muitas informações relacionadas a esta história recente.

Considerando o modelo inicial do PBA e as reformulações que foram sendo incorporadas – motivadas pelo debate político promovido pelos Fóruns de EJA e pela Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB) – foi possível delinear um movimento de busca de superação de uma política de alfabetização como ação pontual para concebê-la como parte de uma política integrada de Educação de Jovens e Adultos.

Nesse sentido, as reflexões sobre as mudanças ocorridas no PBA no período 2003-2012 **indicam a necessidade de superação do modelo de programa e a consolidação de uma POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS organicamente integrada ao Sistema Nacional de Educação** – defendido pela CONAE 2010 para ser efetivado pelo PNE 2011 a 2020.

Propõe-se a criação de uma política pública de Estado, na qual a alfabetização é o momento inicial da Educação Básica de jovens e adultos, **integrada** à educação profissional e tecnológica e à formação para o mundo do trabalho, incluindo a sua gestão social, que reforça as políticas intersetoriais como condição para a efetivação da oferta da modalidade EJA.

A tradição de construção coletiva, acumulada na Educação de Jovens e Adultos a partir da formulação de políticas públicas em diálogo com o governo federal, juntamente com a proximidade de dez anos de desenvolvimento do PBA, nos leva a realizar um balanço acerca de seus avanços, principais desafios e mudanças necessárias.

## Balanço do Programa Brasil Alfabetizado

Superar a perspectiva restrita de alfabetização, caminhando na direção da consolidação de uma política pública que inclua a alfabetização no âmbito da Educação de Jovens e Adultos, promovendo a continuidade entre uma e outra.

Um dos pilares fundamentais para realizar a leitura crítica e propor mudanças no Programa Brasil Alfabetizado (PBA) é a indicação registrada no Documento Brasileiro Preparatório a VI CONFINTEA “Brasil: educação e aprendizagens ao longo da vida”. Publicado em 2009, contou em sua elaboração com ampla participação de representantes governamentais e da sociedade civil, em especial, dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos (EJA) do Brasil. Ao referir-se ao PBA, afirma-se no documento:

A consolidação de uma política pública de Estado que supere o modelo de programas e de projetos de governo no âmbito da alfabetização de jovens e adultos demanda, portanto, efetiva avaliação do modelo, entre os envolvidos.

Do mesmo modo, o conceito de parceria e gestão se reformula no esforço de intersetorialidade entre os campos de conhecimento da EJA e a ação de gestores de variados órgãos públicos e ministérios, com a aproximação e a interseção que se estabelece com programas voltados à economia solidária, às juventudes, aos saberes da terra, das águas, à educação nas prisões, à atenção à saúde e demais políticas sociais. (p. 42-43).

Cabe destacar, como base no documento acima, alguns pontos que estão em consonância com os princípios que guiam nossa análise:

- Necessidade da consolidação de uma política pública que inclua a alfabetização no âmbito da EJA, promovendo a continuidade entre uma e outra, no âmbito da modalidade.
- Promoção de condições efetivas de jovens e adultos trabalhadores frequentarem a escola por meio de ações combinadas com outros ministérios e secretarias, efetivando a intersetorialidade.
- Implantação de uma política focada nos sujeitos que aparecem com maior índice de analfabetismo e menor percentual de conclusão da Educação Básica, a saber, jovens não-alfabetizados, adultos de 30 até 64 anos, população da educação nas prisões, indígenas, pessoas com deficiência, população do campo, população negra e quilombolas, sem desconsiderar a perspectiva universal da oferta.

Com base nos dados presentes no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), o balanço 2012 organizado pela SECADI e as avaliações críticas já realizadas em relação ao Programa, destacamos como fragilidades do PBA<sup>1</sup>:

- Baixíssimo valor investido por educando no PBA, inferior a R\$ 300,00 (trezentos reais) por ciclo de seis a oito meses por educando, sendo o valor do FUNDEB para EJA R\$ 1.677,34 (hum mil, seiscentos e setenta e sete reais e trinta e quatro centavos) em 2012.

---

<sup>1</sup> - Sabe-se que os resultados presentes no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA) são parciais pois muitos municípios e estados não informam a situação final do inscrito, fazendo com que não se tenha um dado exato sobre o destino dos alfabetizandos. Esta acaba por se tornar mais uma fragilidade do Programa. A partir do ciclo 2011/2012 a portaria com os termos de adesão de estados e municípios cria critérios mais rígidos para evitar que os dados deixem de ser inseridos. A não inserção dos dados pode se relacionar com dificuldades de acesso à internet, falta de organização da gestão e também há casos em que as turmas ficam esvaziadas e não se realiza o registro para não evidenciar a ineficiência do trabalho realizado.

- Formação insuficiente dos alfabetizadores, formadores e coordenadores. A grande maioria é jovem (56% tem entre 15 a 29 anos) que ainda está cursando ou concluiu o Ensino Médio (81%). Trata-se de um aspecto fundamental, pois os resultados insuficientes derivam, em grande parte, da existência de profissionais despreparados para realizar o trabalho de alfabetização. A formação inicial de uma semana e as instituições contratadas para fazer a formação continuada, em muitos casos, também não são suficientes para qualificar adequadamente o profissional para o desempenho da função que garantiria o direito do educando. Após uma semana de formação inicial, muitos dos jovens que desempenham a função de educadores começam o trabalho com as turmas sem que tenham qualquer formação acadêmica ou prática que dê sustentação ao trabalho pedagógico. Isto se torna ainda mais grave quando somado ao fato de que o coordenador também não tem suficiente formação para identificar e encaminhar as dificuldades, sendo em alguns casos uma indicação partidária da gestão local.

Existe, de fato, um problema metodológico no PBA. Entretanto, ele não se dá apenas pela escolha do método, mas pela falta de competência técnica para desenvolver a tarefa por parte daqueles que são responsáveis por conduzir e realizar a alfabetização de jovens e adultos.

- Número insuficiente de profissionais alfabetizadores de jovens e adultos para dar conta da tarefa de alfabetização nas localidades.
- Baixa remuneração dos alfabetizadores, que não permite atrair profissionais com formação mais elevada.
- Desarticulação das redes de ensino e não-inserção dos alfabetizados na continuidade da EJA (cerca de 4,5% em 2010). Falta a intervenção do MEC/SECADI nos casos em que os municípios têm dificuldades de garantir a continuidade da EJA. Essa realidade intensifica a fragmentação da oferta da EJA uma vez que quando o gestor estadual oferta a alfabetização, os gestores municipais deveriam ofertar a EJA nos anos iniciais do Ensino Fundamental e o gestor estadual assume a responsabilidade da oferta da EJA anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Cumpre destacar que a estratégia da Agenda Territorial, ainda que muito valiosa, não tem garantido a articulação dessa oferta principalmente pelos municípios.
- Deficiências no processo de busca de pessoas não-alfabetizadas para integrar as turmas do PBA. Existem os cadastros do Sistema Único que permitem localizar as pessoas não-alfabetizadas, mas dificilmente a gestão local e os educadores assumem o compromisso de ir até locais mais isolados e distantes para mobilizar esses possíveis educandos. Como o educador é o responsável pela formação de turmas, uma estratégia usual é buscar as pessoas mais próximas da comunidade, resultando muitas vezes na arregimentação de pessoas alfabetizadas, que não encontram vagas na escola local de EJA, parentes e amigos. Faltam investimentos para garantir o deslocamento dos educadores, que residem majoritariamente nas cidades. São necessários recursos para mobilização, formação das turmas e para realizar o trabalho cotidiano de alfabetização.

- Baixo número de alfabetizados (29% em 2010, conforme o SBA), o que compromete a efetividade do Programa nos moldes atuais. Lembramos que esses dados precisam ainda ser atualizados com o preenchimento da situação final por parte dos entes executores.
- Processo conduzido com base em critérios clientelistas por alguns entes executores, uma vez que não se estrutura efetivamente um sistema em que os profissionais sejam alfabetizadores profissionalizados. A formação de turmas e a concessão de bolsas podem ocorrer conforme as demandas de grupos partidários. Há notícias de municípios em que não se cumpre o processo de seleção dos educadores com base nos critérios estabelecidos pela Resolução, formando-se listas de atendidos conduzidas por vereadores e prefeitos. Isto se relaciona com a seleção de novos educandos, educadores e coordenadores. Ocorre que a mudança de um prefeito, por exemplo, acarreta na mudança dos educadores, uma vez que a liderança local mudou e se busca atender novos aliados. Esta situação se fortalece na ausência de educadores que sejam contratados diretamente pela prefeitura como profissionais concursados.
- Menos atrativo para entes executores melhor estruturados. Nos municípios menores há reclamações de atraso de pagamento das bolsas e dificuldades para cumprir com as exigências estabelecidas no Sistema.
- Falta de controle e monitoramento suficientes para aperfeiçoar o processo (41,3% sem informação em 2010, conforme o SBA). Ocorre a possibilidade de serem inseridos participantes que não existem de fato, uma vez que apenas 74% dos educandos tinham o preenchimento do CPF ou RG em 2010. Parte do problema ocorre pelas dificuldades técnicas de acesso à internet em muitos municípios, que faz com que coordenadores e também educadores não insiram no sistema SBA o resultado final do processo. Mas é também uma forma de evitar a prestação de contas nos casos em que as turmas formadas não tiveram continuidade ou nem mesmo se configuravam como público-alvo, sendo, em alguns casos, até pessoas da vizinhança e da família. Há também a necessidade de reconhecer esforços empreendidos por gestores que passaram a desenvolver sistemas próprios de monitoramento das ações do Programa, como a SEDUC do Paraná, a partir do modelo e em conexão com o SBA, potencializando a avaliação e proposição de melhorias no atual sistema para que se tornasse mais eficiente.
- Não se integra ao FUNDEB/PAR.

Documento produzido pela UNESCO/SECAD em 2006 indica também que uma das hipóteses para a lenta redução do número de pessoas não alfabetizadas, apesar dos esforços do Programa, é o fato de apresentar

baixa focalização sobre o seu público alvo (analfabetos absolutos). Apesar de parte significativa dos cursos dispor de razoável efetividade para desenvolver as habilidades cognitivas dos beneficiários, esses cursos – por razões distintas – não apresentam capacidade de atrair os analfabetos absolutos. A maior parte da clientela é formada por analfabetos funcionais; nesse sentido o impacto sobre a redução da taxa de analfabetismo absoluto é muito pequeno em relação ao número de pessoas matriculadas. (p. 46).

O mesmo documento, em 2006, já explicitava também a baixa efetividade dos serviços de alfabetização. Conforme os autores:

A baixa efetividade deriva, entre outros, de combinações variadas dos seguintes fatores: método utilizado, tempo de duração do curso, insuficiência ou inadequação do material didático utilizado, baixa capacidade didática dos alfabetizadores ou baixa motivação dos alfabetizadores (HENRIQUES; BARROS; AZEVEDO, 2006, p.47).

Mesmo com as reformulações ocorridas a partir de 2007, os dados presentes do SBA indicam muitas fragilidades.

O monitoramento do Programa continua a ser insuficiente. Nos ciclos 2009 e 2010, uma amostra de 47 municípios foram visitados diante da abrangência de 3533 municípios. Entre 2009 e 2010 havia 56 consultores e 12 no ciclo 2011/2012. Deixaram de existir os consultores sistematizadores, que eram 6 em 2009/2010.

É importante ressaltar que, sem uma estratégia adequada de controle social, dificilmente será possível realizar o monitoramento efetivo de um programa com abrangência tão extensa.

Do conjunto de 1,468 milhões de inscritos em 2010, apenas 430 mil (29,1%) foram considerados alfabetizados e há registros de que destes (considerados alfabetizados) apenas 68 mil deram continuidade aos estudos na EJA (4,5%). Sabe-se também que 431 mil (29,4%) não se alfabetizaram.

Destacamos alguns itens do relatório elaborado por Eliane Ribeiro, Anna Karina Brenner e Miguel Farah Neto, intitulado “Contribuições do Brasil no âmbito da iniciativa de alfabetização para o empoderamento”, que foi elaborado em 2011 por encomenda da UNESCO – LIFE no contexto da década da alfabetização das Nações Unidas.

- O modelo de mobilização de educadores – leigos ou não –, que implica em adesão voluntária, sem vínculo efetivo com o poder público, em situação de trabalho precário – do ponto de vista das garantias trabalhistas – e com pouco tempo de formação específica para a tarefa, traz fragilidades significativas ao Programa. Algumas mudanças em sua modelagem buscaram incidir sobre tais fragilidades. Uma das iniciativas é a de privilegiar professores das redes estaduais e municipais, que já tenham experiência na ação alfabetizadora, mas nem todos os educadores do PBA são professores das redes. A realização de convênios apenas com estados e municípios buscou garantir tal efeito, mas ainda há educadores mobilizados apenas para a ação alfabetizadora que recebem apenas o curto tempo de formação promovido pelo Programa. Se para professores experientes a formação pode ser suficiente, para os sem experiência ela se mostra precária.
- Antiga reivindicação de especialistas em educação e atores de diferentes movimentos sociais desse campo é a transformação das ações de formação inicial e continuada em **atividades certificadas, com carga horária e conteúdos condizentes com a certificação**, a fim de garantir que tal atividade possa ser usada na progressão da carreira para os professores da rede. Isso estimularia a participar, obrigaria os organizadores dos cursos de formação a desenvolver um curso realmente significativo para os educadores e traria maiores garantias de boa formação para o trabalho com jovens e adultos.
- A demanda de mobilização direciona-se aos educandos, que devem ser recrutados e organizados em turmas com um mínimo de alunos, muitas vezes em regiões remotas e com pouca infraestrutura de apoio à ação educativa. Dessa forma, tem alcançado com mais facilidade os lugares com menores índices de analfabetismo – zonas urbanas – e continua

encontrando dificuldade em chegar às populações que tiveram, ao longo da vida, menor acesso à escolarização – moradores das zonas rurais.

- Os jovens e adultos alfabetizados pelo PBA ainda encontram dificuldades em dar continuidade a seus estudos e isso é demonstrado pelos dados de matrícula nas séries iniciais do Ensino Fundamental de EJA, que é significativamente menor do que o número de pessoas atendidas pelo PBA. Há quem tema pela possibilidade de, sem dar continuidade ao processo, muitas pessoas, no decorrer dos anos, voltarem à condição de analfabetas.
- A necessidade de que, no processo de formação dos educadores, lhes sejam disponibilizadas ferramentas didáticas e pedagógicas para alfabetizar seu público preferencial, que se concentra na faixa etária de 35 a 49 anos de idade.
- É apostando e investindo em uma atuação pautada na integralidade, na intersetorialidade e na articulação que as ações alfabetizadoras devem ser impulsionadas. O Brasil Alfabetizado não caminha sozinho.

## Proposições para criação de uma Política Nacional de Alfabetização na EJA

No contexto da implementação do Plano Nacional de Educação (PNE), propõe-se a inclusão e integração efetiva do Programa Brasil Alfabetizado em uma política nacional que insira a alfabetização na educação básica como primeiro momento da Educação Jovens e Adultos.

Diante das fragilidades indicadas, julgamos necessário caminhar em uma nova direção, promovendo a transição efetiva do PBA para uma política pública que inclua a alfabetização no âmbito da Educação de Jovens e Adultos.

Cabe destacar que o Brasil já avançou na perspectiva de institucionalização da Educação de Jovens e Adultos considerando inclusive o histórico de campanhas nacionais realizadas no território nacional desde os anos 1940. O processo de ampliação da cidadania por meio da inserção do sujeito nas práticas sociais relacionadas à leitura e à escrita não se limita à capacidade de decifração do código, é necessário um esforço maior, estendendo o processo de aprendizagem por vários anos, para que estes aprendizes jovens e adultos possam ampliar suas possibilidades e escolhas fazendo uso da leitura e da escrita.

Devemos nos perguntar: Qual é o papel do PBA neste momento em que vivemos? Em que ele contribuiu? Que marcas o PBA deixa para a continuidade na Educação de Jovens e Adultos? Em que medida pode ser referência para as redes de ensino?

As respostas para estas perguntas não são simples e exigem investigação. Parte destas respostas poderão ser obtidas com uma sistematização e análise rigorosa do conjunto de observações produzidas pelos consultores contratados pela SECADI para realizar trabalho de observação *in loco* acerca dos trabalhos realizado pelos entes federados no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado entre os anos 2007 e 2010. Também podem ser sistematizados os relatos dos gestores estaduais do PBA em reuniões realizadas pela SECADI para avaliar o Programa.

De qualquer forma, já é possível afirmar que a trajetória de quase dez anos do Programa Brasil Alfabetizado foi capaz de trazer milhões de brasileiros para o processo de alfabetização nos mais diversos ambientes e locais do país. Existe um acúmulo de experiências quanto às dificuldades de mobilização, utilização de metodologias, articulações intersetoriais e gestão do processo. Estas experiências precisam ser registradas e organizadas para que também as redes de ensino possam incorporar os avanços.

É preciso ter claro que vivemos em um contexto de redução de matrículas na Educação de Jovens e Adultos, que em parte se explica pela própria inadequação dos cursos para os potenciais educandos. Isso pode ocorrer tanto pela falta de metodologias adequadas, pelos horários incompatíveis com a vida profissional e familiar ou ainda pela ausência de políticas intersetoriais que garantam a presença do jovem e do adulto na escola.

Assim, é necessário aproveitar parte da experiência do PBA que possa também contribuir com as escolas de jovens e adultos na ampliação de suas matrículas e redução da evasão.

A seguir, indicamos as proposições que orientam a proposta de construção de uma Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos que inclua a alfabetização:

- Inserção da alfabetização como primeiro momento da Educação de Jovens e Adultos nas redes públicas de ensino, fortalecendo a continuidade dos estudos com a finalidade de conclusão da Educação Básica<sup>2</sup>. O Plano Nacional de Educação (PNE), que precisa ainda ser votado no Congresso Nacional, prevê no artigo 9 a redução do analfabetismo para 93,5% até 2015 e sua superação até 2020. Prevê ainda reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até o final da década. Na parte dedicada às estratégias, propõe-se *“Implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica”* (9.2). Assim, a criação de uma Política Nacional de Alfabetização na EJA está em consonância com a proposta do referido Plano.
- Revisão das Diretrizes Operacionais para a EJA que incluam parâmetros para a realização de propostas municipais de alfabetização, incluindo discussão sobre os possíveis métodos de alfabetização e processos de avaliação. É necessário que contenha também as indicações para realização de mapeamento e diagnóstico do município no âmbito da construção de um plano municipal de alfabetização na EJA. Deve fazer referência também às possibilidades de organização da educação de adultos na localidade.

## Oferta e focalização

- Realização dos cursos nas unidades educacionais ou em outros espaços educativos, sempre sob a responsabilidade direta da Secretaria Municipal ou Estadual de Educação. **Nem sempre será possível garantir que a turma estará dentro de uma escola.** Assim, será necessário lançar mão de outros espaços, tomando o cuidado de se garantir condições mínimas de infraestrutura para o trabalho se realizar.
- Constituição de metodologia, currículo e infraestrutura adequados a um coletivo heterogêneo que vive em condições sociais, econômicas e profissionais particulares. Neste sentido, afirmam Maria Clara Di Pierro e Cláudia Vóvio: *“as aprendizagens previstas em programas de alfabetização deveriam contribuir para o desenvolvimento humano e, simultaneamente, colaborar para a investigação e busca de soluções para problemas do contexto em que se vive e para a participação em atividades relacionadas ao mundo do trabalho, à atividade política, ao ambiente doméstico, às esferas da cultura e do lazer. Demandam de gestores, pesquisadores e educadores a criação de um conjunto de programas viáveis e compatíveis às necessidades dos aprendizes, e que, portanto, devem variar tanto quanto as realidades sociais em que essas pessoas estão imersas”* (DI PIERRO; VÓVIO: 2008, p. 65).
- Focalização nos grupos em que as taxas de analfabetismo absoluto são mais elevadas, conforme dados do Relatório LIFE-UNESCO e Balanço PBA 2012 (jovens não-alfabetizados, população adulta de 30 até 64 anos, população da educação nas prisões, indígenas, pessoas com deficiência, população do campo, população negra e quilombolas). Criar metas de equalização de redução de desigualdades.

---

<sup>2</sup> - A medida provisória 562/2012, que altera a Lei 10880/2004, criou o mecanismo pelo qual se torna possível liberar recursos às redes de ensino para as turmas oriundas dos programas de alfabetização que ainda não foram incluídas no FUNDEB. É um passo que vai na direção da articulação da alfabetização na EJA. Em 26/06/2012 a medida provisória foi aprovada pela Câmara dos Deputados e remetida para discussão e aprovação no Senado.

- Destinação prioritária, mas não exclusiva, aos municípios que tenham taxas de analfabetismo superiores a 5% (4938 municípios conforme o Censo 2010) ou mais de 50 mil pessoas não-alfabetizadas em termos absolutos nas regiões metropolitanas (ver quadro abaixo)

**Pessoas de 10 anos ou mais de idade não-alfabetizadas nas regiões metropolitanas com mais de 50 mil analfabetos**

<b>Região metropolitana</b>	<b>n. absoluto</b>	<b>% das regiões Metropolitanas</b>	<b>% do Brasil</b>
São Paulo - SP	584124	16,98	4,00
Rio de Janeiro - RJ	354988	10,32	2,43
Fortaleza - CE	272231	7,91	1,86
Recife - PE	268236	7,80	1,84
Belo Horizonte - MG	181295	5,27	1,24
Salvador - BA	148377	4,31	1,02
Agreste - AL	138020	4,01	0,95
Maceió - AL	126507	3,68	0,87
Natal - RN	124733	3,63	0,85
João Pessoa - PB	123722	3,60	0,85
Campina Grande - PB	110447	3,21	0,76
Porto Alegre - RS	102330	2,97	0,70
Curitiba - PR	86783	2,52	0,59
Campinas - SP	86651	2,52	0,59
Manaus - AM	82658	2,40	0,57
Grande Goiânia - GO	82504	2,40	0,56
Cariri - CE	81112	2,36	0,56
Brasília - DF	70995	2,06	0,49
Grande Vitória - ES	65636	1,91	0,45
Belém - PA	65153	1,89	0,45
Teresina - PI	58718	1,71	0,40
Grande São Luís - MA	58703	1,71	0,40
Natal - RN	55908	1,63	0,38
Baixada Santista - SP	55708	1,62	0,38
Aracaju - SE	54323	1,58	0,37
<b>TOTAL REGIÕES METROPOLITANAS</b>	<b>3439862</b>	<b>100,00</b>	<b>23,55</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>14604155</b>		<b>100,00</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2010

- As redes estaduais devem participar em regime de colaboração, atuando, especialmente, naqueles municípios que não possuem estrutura suficiente para dar conta de todas as etapas do processo.
- A reestruturação dos processos de alfabetização precisa também buscar caminhos para reorganizar a oferta da EJA pelos entes federados na perspectiva da continuidade.
- Em caso de identificação de demanda por alfabetização/escolarização com ausência de infraestrutura e pessoal prever recursos que viabilizem a ação, aos moldes do que é feito na política de ampliação de cursos técnicos e tecnológicos. A providência de condições materiais se justifica por garantir a continuidade dos estudos, garantia de atividades voltadas para profissionalização, cultura e outras afins aos processos educacionais, como também a garantia de que naquela localidade não volte a se produzir analfabetismo pela ausência de condições.

## Educadores e gestores

- Valorização do alfabetizador por meio de formação inicial e continuada ofertada com apoio do governo federal e de remuneração nunca inferior ao piso salarial nacional. Para tal, apontamos a necessidade da criação de rede/instituto nacional de formação financiada pelo governo federal para formar novos profissionais nas localidades. Os recursos para a formação na localidade podem vir do Plano de Ações Articuladas (PAR), que na dimensão 2 prevê o financiamento de formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar. É importante garantir a presença de uma pluralidade de instituições formadoras que tenham foco nas especificidades locais.
- Estímulo da inclusão do educador popular nas redes de ensino como profissional qualificado pelo processo de formação oferecido nos estados e municípios por meio de recursos federais.
- Formação dos gestores, coordenadores e professores a partir de polos, que podem incluir os 166 já existentes para a educação inclusiva, ou sistemas intermunicipais consorciados, além de outros territórios de intersetorialidade que se articulem com a SECADI. A formação dos dirigentes municipais é fundamental para sensibilizar e informar diretores e coordenadores de escolas acerca dos desafios da alfabetização e da EJA como um todo.
- Fortalecimento de ações de formação já desencadeadas pela SECADI como cursos de gestão social em políticas educacionais de EJA em parceria com universidades, institutos federais e outras instituições.
- Estabelecimento de custo-aluno compatível com os referências existentes de custo-aluno-qualidade inicial (FUNDEB e CAQI).
- Envolvimento das instituições de educação superior e dos movimentos sociais na elaboração e execução da formação inicial e continuada dos educadores, coordenadores e gestores;
- Definição juntos aos órgãos/agências de financiamento de pesquisa das instituições de educação superior de linhas de financiamento que contemplem as necessidades de produção de conhecimento acerca dos processos de alfabetização/escolarização de jovens e adultos;
- Definição de um projeto político pedagógico para a formação do formador que leve em consideração a necessidade de habilitá-lo a conduzir processos educativos de construção de conhecimentos que entrelacem as vivências, os interesses e as potencialidades dos educadores aos dos educandos, materializados nos currículos;
- Construção de currículo de formação que se oriente pela demanda da atuação profissional, ou seja, que valorize a prática investigativa como relevante característica do perfil desejado para os educadores;
- Realização de levantamentos do perfil dos educandos, dos educadores e dos formadores visando à adequação de planejamento e de ações pedagógicas necessárias;
- Envolvimento dos educandos para escuta de suas demandas e proposições quanto a uma Política Nacional de EJA.
- Propor inovações no âmbito da escola formal que a aproxime da comunidade, tornando-a um centro irradiador do desenvolvimento de novas potencialidades locais.

- Instituir o mobilizador/educador social como responsável pela localização e mobilização dos não-alfabetizados e também como agente comunitário que dialogue sobre as demandas educacionais da população local.
- Implementar a LDB alterada pela lei 10.639/2003, que estabelece a obrigatoriedade da educação das relações etnicorraciais e da história e cultura africana e afro-brasileira em toda a Educação Básica. Pesquisas apontam o potencial motivador e empoderador da lei junto à população de jovens e adultos, constituída em sua maioria pela população negra.

## Intersetorialidade

- Implementação, por meio do Plano Brasil Sem Miséria, da experiência brasileira na área social, mobilizando, de forma articulada, a estrutura do governo federal, dos estados e municípios, para atuar de forma integrada com dezenas de programas sociais, de forma diferenciada na cidade, no campo e nas várias regiões do país onde os sujeitos que vivem na pobreza sejam alcançados.

## Organograma do Plano Brasil Sem Miséria



- Implementação de políticas públicas que promovam a integração da EJA com setores da saúde, do trabalho, meio ambiente, cultura, lazer, na perspectiva da formação integral dos cidadãos.
- Fortalecimento das iniciativas existentes de indução da oferta de EJA, desde a escolarização e qualificação profissional pelo PROJOVEM, a formação integrada à educação profissional na Educação Básica, em nível de Ensino Fundamental e Médio pelo PROEJA e PROEJAfic, como forma de propiciar a formação integral da população jovem e adulta, com baixa escolaridade e sem emprego formal, para um mundo do trabalho que exige cada vez mais do trabalhador a formação para o trabalho complexo.
- Reconhecimento e potencialização das iniciativas de economia solidária produzidas no país como possibilidade privilegiada de enfrentamento de modelos padronizados pelo sistema capitalista para a geração de sustentabilidade e renda.
- Apoio às iniciativas de organização de associações e cooperativas de produção, venda e revitalização da agricultura familiar.
- Fortalecimento e incorporação da ação dos Agentes Comunitários de Saúde como uma das formas de monitoramento e de alcance dos sujeitos, onde vivem, no levantamento de suas demandas por oportunidade de acesso à educação, nas suas especificidades.

- Vinculação direta entre a alfabetização/EJA com os programas governamentais de saúde, assistência e distribuição de renda entre outros. A pessoa ao se declarar analfabeta nos cadastros, gerará a obrigatoriedade de ofertar vaga de EJA na localidade.
- Promoção de parcerias horizontais, intersetoriais e articuladas em programas de escolarização de jovens e adultos e trabalho, nas diferentes instâncias governamentais e da sociedade civil, ampliando o sistema de atendimento da EJA, com perspectivas de gênero, raça/etnia, geração, campo/cidade, orientação sexual, deficiência e regionalidade. Deve ser dada especial atenção à problemática da violência doméstica como obstáculo à permanência de mulheres na EJA e a busca de condições para a permanência de pais e mães de crianças pequenas na EJA, avaliando-se experiências como a das salas de acolhimento do Projovem.
- Fortalecimento de ações entre o Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Cultura, Ministério do Trabalho, Secretarias de Segurança Pública ou de Administração Penitenciária e de Educação em relação à educação nas prisões, induzindo a implementação das Diretrizes Nacionais de Educação nas Prisões e da Lei que dispõe sobre a remição da pena pelo estudo (Lei 12.433/2011) .
- Induzir a criação/reformulação de planos municipais de Educação de Jovens e Adultos com base nas Diretrizes Nacionais de Alfabetização na EJA. Vale mencionar que desde 2007, os municípios integrantes do PBA já assumiram o compromisso de criar plano municipal para inclusão dos alunos na EJA. Trata-se agora de reformular os planos em face das diretrizes nacionais e de uma nova estrutura proposta com foco na institucionalização da alfabetização no âmbito da EJA.
- Promoção de condições de acesso e uso de instrumentos que possibilitem os gestores promover uma nova cultura de busca de inserção da EJA no Plano de Ações Articuladas, com vistas à captação e execução de recursos na efetivação das políticas de EJA.
- Articulação dessas proposições com as metas e diretrizes do Plano Nacional de Educação, bem como indicação da elaboração de metas claras e objetivas direcionadas a EJA nos Planos Estaduais e Municipais de Educação.

### **Avaliação, mobilização, monitoramento e pesquisa**

- Mapeamento e valorização de iniciativas locais de alfabetização já existentes que tenham resultados satisfatórios no processo de alfabetização e a mobilização para a continuidade dos estudos.
- Estabelecimento de metas imediatas, intermediárias e de longo prazo que possam ser acompanhadas por meio de estratégias de controle social sem atrelamento político, com responsabilização sócio-educacional-administrativa, incluindo acesso a sistema informatizado com os resultados da política pública de alfabetização na EJA.
- Envolvimento da sociedade civil, movimentos sociais e ONGs na elaboração e no monitoramento da política. Estes devem ter especial participação na mobilização dos analfabetos absolutos.
- Fortalecimento das pesquisas realizadas e em andamento nas universidades e instituições relacionadas à Educação de Jovens e Adultos com apoio das descentralizações SECADI/SETEC para a concretização de registro e documentação da memória da Educação de Jovens e Adultos nas regiões. A ação tem tido papel relevante na formação de

gestores e educadores de EJA, não só pelo acesso à documentação, memória e história relativas à modalidade, bem como para registrar o passado e construir o presente da EJA.

- Manutenção e fortalecimento do Portal dos Fóruns de EJA do Brasil para ampliar as estratégias de mobilização, formação e controle social.
- Manutenção e aperfeiçoamento de sistema informatizado (SBA) e do Mapa do Brasil Alfabetizado como instrumento de monitoramento e controle social dos recursos destinados à política.
- Afirmação e fortalecimento da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos como estratégia para o acompanhamento das ações de EJA nos estados, tendo como eixo articulador o desenvolvimento de ações intersetoriais no enfrentamento dos principais desafios da EJA.

## Algumas observações metodológicas

*Para a concepção crítica, o analfabetismo nem é uma “chaga”, nem uma “erva daninha” a ser erradicada, nem tampouco uma enfermidade, mas uma das expressões concretas de uma realidade social injusta. Não é um problema estritamente linguístico nem exclusivamente pedagógico, metodológico, mas político, como a alfabetização através da qual se pretende superá-lo. Proclamar sua neutralidade, ingênua ou astutamente, não afeta em nada a sua politicidade intrínseca.*

Freire, Paulo. Ação cultural para a liberdade. 5ª ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1981, p. 13.

Conforme dados do Censo 2010, dos 14,6 milhões de pessoas não alfabetizadas contabilizadas, 9,2 milhões (63%) estariam na zona rural e 7,1 milhões (48,6%) eram do sexo feminino. No que refere às faixas etárias, 43% das pessoas não alfabetizadas têm entre 40 e 64 anos e 28% mais de 64 anos. Quanto à renda, a grande maioria, cerca de 97%, tinha rendimentos até 2 salários mínimos. Destaca-se ainda a maior presença das pessoas não alfabetizadas na região Nordeste, 19,5% dos homens e 15,9% das mulheres.

Vale destacar ainda no que se refere à configuração da Educação de Jovens e Adultos, o processo de juvenilização da modalidade em alguns segmentos urbanos. Conforme os dados do Censo Escolar, enquanto nas séries iniciais 22,5% dos educandos tinham entre 18 e 29 anos em 2010, nas séries finais 70,3% dos estudantes estavam na faixa etária entre 15 e 29 anos. Já no Ensino Médio, este percentual atinge 65,9% para a faixa etária entre 18 e 29 anos conforme os dados do Censo Escolar.

Conforme os dados de inscrição de alfabetizandos presentes no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA), 44% dos alfabetizandos no ciclo 2010 estavam na faixa entre 30 e 49 anos, 25% tinha entre 50 e 64 anos, 18% entre 15 e 29 anos e 13% 65 anos ou mais. Desse conjunto, 66% se autodeclararam pardos e 12% pretos, sendo 58% dos alfabetizandos da zona rural e 56% do gênero feminino. É preciso destacar, entretanto, que não estamos fazendo referência aqui apenas a analfabetos absolutos, uma vez que o programa acaba por receber significativos contingentes de educandos que já não podem ser considerados pessoas não alfabetizadas.

Levando em consideração os dados acima, podemos afirmar que grande parte dos educandos da Educação de Jovens e Adultos possui baixa renda, é constituída de pretos ou pardos, e, quanto mais se aproxima do Ensino Médio, menor é a faixa etária. Há também uma forte presença das pessoas não alfabetizadas no campo.

Estes dados confirmam a análise de que os sujeitos de direitos da EJA são pessoas que tiveram poucas oportunidades, sendo socialmente excluídas por uma multiplicidade de fatores. Por outro lado, trata-se de um jovem e adulto que já viveu variadas experiências pessoais, coletivas, afetivas e profissionais. Também é um trabalhador e chefe de família que tem muitas dificuldades de retomar os estudos, seja pelo estigma do fracasso escolar, seja pelas dificuldades práticas de retomar os estudos diante de tantas obrigações profissionais e familiares. Pesam ainda as dificuldades de transporte, as familiares e os currículos e organizações de tempos escolares poucos adequados a este perfil.

Em face da complexidade de fatores e diversidade de sujeitos, cabe problematizar qual método ou programa no contexto da Educação de Jovens e Adultos pode fazer com que milhões de pessoas não alfabetizadas e não-concluintes da Educação Básica encontrem caminhos para continuar seus estudos.

## Metodologias no contexto da PNAEJA

A Política Nacional de Alfabetização na EJA (PNAEJA) surge como estratégia de efetivação do direito à educação de qualidade e consequentemente de enfrentamento da dívida social expressa pelos reflexos excludentes do analfabetismo. Esta estratégia deve oferecer as condições necessárias à execução da política, promovendo a inclusão social de milhões de cidadãos brasileiros impedidos historicamente de exercer a cidadania plena. Para o cumprimento deste compromisso é desejável que tomemos a inovação como um pressuposto necessário. Entretanto, nem sempre o novo é algo inédito, mas pode ser uma nova forma de fazer, impregnada de sentido e de comprometimento com a emancipação de homens e mulheres trabalhadores do Brasil.

A PNAEJA propõe a abordagem metodológica fundamentada em princípios democráticos, participativos e dialógicos, com vistas a uma alfabetização emancipadora, sendo momento inicial de um processo mais amplo de escolarização.

O Documento Nacional Preparatório a VI CONFINTEA indica alguns princípios que devem ser incorporados pela PNAEJA:

Tomando como base a referência da educação popular, a EJA, historicamente, tem-se caracterizado por articular processos de aprendizagem que ocorrem na escola, segundo determinadas regras e lógicas do que é saber e conhecer, com processos que acontecem com homens e mulheres por toda a vida — em todos os espaços sociais, na família, na convivência humana, no mundo do trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, em entidades religiosas, na rua, na cidade, no campo, nos movimentos sociais e da sociedade civil, nas manifestações culturais, nos ambientes virtuais multimídia etc., cotidianamente, e o tempo todo. A EJA deve perceber esses processos tão presentes no cotidiano, revelando-os por meio de estratégias didáticas que valorizem esses aprendizados. São frutos da experiência e da ação inteligente de sujeitos no mundo, segundo a ordem de necessidade e expectativa em relação ao que se quer ou se precisa aprender.

As políticas de EJA, dentre essas as de alfabetização, vêm disputando concepções sobre o que é alfabetizar e garantir o direito à educação para jovens e adultos. A perspectiva é de formar leitores e escritores autônomos, que dominem o código linguístico, mas que também sejam capazes de atribuir sentidos e recriar histórias; de compreender criticamente sua realidade intervindo para transformar (a praxis), pela escrita, sem prejuízo de outras formas de expressão como imagens, o que vai além do que tem sido observado em muitas práticas de alfabetização na EJA. O mundo contemporâneo exige o leitor de diversos códigos, do múltiplo, do diverso, perspicaz na interpretação e com capacidade de atribuir sentidos com toda a liberdade, para além da oralidade, campo em que sujeitos jovens e adultos têm domínio (p. 32-33).

A proposta da PNAEJA reconhece a necessidade de explicitar alguns princípios para **a constituição de uma diretriz nacional de alfabetização que possa ser também a base para a formação inicial e continuada dos educadores**. Dentre esses princípios, destacamos:

- Tomar como ponto de partida do processo educativo os saberes trazidos pelos educandos.

- Consolidar princípios de convivência com base na ética, na amorosidade, na solidariedade, na firmeza, na combatividade, na colaboração como forma de orientar as relações entre os envolvidos na ação educativa, superando as relações verticalizadas e hierarquizadas que favorecem a exclusão social.
- Conceber, como matriz avaliativa, a avaliação dialógica, processual e formativa, na busca de superação da lógica competitiva e excludente.
- Considerar a diversidade contida no campo da EJA (étnica, geracional, regional, de gênero, atividades laborais, educação nas prisões, territórios e pessoas com deficiência), como elemento integrador de experiências e modos de vida possibilitando o trabalho de alfabetização com base em situações concretas e contextualizadas, prazerosas e dignificantes.
- Constituir currículos na perspectiva intercultural e interdisciplinar como forma de superar abordagens fragmentadas e descontextualizadas, como ação coletiva que exige um projeto político pedagógico. A matriz curricular da EJA deverá levar em consideração as diferentes dimensões humanas (cognitiva, afetiva, ética, cultural, estética, política, social e espiritual), visando a formação integral dos educandos e educandas. *“É tarefa de diálogo entre educadores, educandos, especialistas, assim como os demais segmentos envolvidos no processo e requer a formação docente continuada, como professor/pesquisador, pois por meio dela poderão rever seus fazeres e ressignificar seus dizeres, a partir do que, efetivamente, sabem e pensam”*.(CONFINTEA, p. 35).
- Reconhecer a convergência entre as mudanças no mundo do trabalho e as demandas de aprendizagem e formação integral dos sujeitos, o que significa não restringir a formação à ênfase da qualificação para o trabalho.
- Reconhecer os alfabetizadores como trabalhadores da educação que enquanto ensinam, aprendem e se constituem como sujeitos de suas trajetórias de vida, numa partilha de saberes, que envolve formadores, seus pares, comunidade e educandos.
- Reconhecer os educandos como trabalhadores que estudam diferindo-se das crianças e adolescentes, que eventualmente trabalham.
- Garantir e valorizar a autoria dos jovens e adultos educandos alfabetizados e escolarizados, evidenciando suas diferentes manifestações culturais, as realidades em que vivem e suas leituras de mundo, a serem inscritas fundamentalmente nos materiais de apoio pedagógico que venham a ser produzidos e disseminados, afirmando e favorecendo a leitura como elemento fundamental do processo educativo.

Estas indicações atentam para as especificidades da Educação de Jovens e Adultos. Deve-se lembrar, também, que o processo de alfabetização não se encerra em um único período letivo. A continuidade desse processo em uma escola da Educação de Jovens e Adultos é fundamental para a consolidação da aquisição da leitura e da escrita. Para além disso, os educandos têm a oportunidade de ampliar seu letramento, caminhando na direção da conclusão da Educação Básica.

Ao mesmo tempo, na definição de uma política, importa considerar estudos que ressaltam que

[...] A aquisição da leitura, escrita e do cálculo requer um período não muito breve de aprendizagem, e sua consolidação demanda a existência de oportunidades de continuidade de estudos e de um entorno sociocultural estimulante ao uso cotidiano

das habilidades recém-adquiridas. Hoje, temos ciência de quão difícil é motivar o ingresso e permanência em processos de aprendizagem de pessoas que vivem múltiplos processos de marginalização socioeconômica e cultural, o que resulta nos altos índices de abandono dos programas educativos dirigidos aos jovens e adultos.

Por isso, as iniciativas de alfabetização têm maiores chances de êxito quando se articulam a outras políticas de inclusão socioeconômica e desenvolvimento local, abrindo oportunidades de elevação de escolaridade, qualificação profissional, fruição cultural e participação cidadã ( RIBEIRO, VÓVIO, DI PIERRO: 2008, p. 28).

Nesse sentido, métodos que defendem a alfabetização em massa, aligeirada, com foco na memorização e pouco espaço para o diálogo, para a oralidade e reflexão crítica, não atendem a diversidade presente no campo da EJA no contexto brasileiro e tampouco incorporam os avanços alcançados nas últimas décadas no país. Também o seu caráter de campanha não se vincula ao processo de continuidade na Educação de Jovens e Adultos. É importante frisar que alfabetizar não se restringe ao domínio do código. Trata-se de um processo mais amplo, que inclui uma proposta de aprendizagem que caminha na direção da educação ao longo da vida, fundamentalmente, no direito e na garantia de processos de escolarização adequados à população jovem e adulta.

Além disso, o Brasil já acumula várias experiências bem-sucedidas. Dentre elas está o Movimento de Alfabetização (MOVA), que assume feições próprias em cada localidade sem deixar de considerar a matriz freiriana, além de diversas experiências desenvolvidas por governos estaduais e municipais, muitas delas reconhecidas e premiadas pelo MEC por meio da Medalha Paulo Freire.

Não se trata mais de realizar campanhas em massa de alfabetização aligeirada, como se o processo de construção do letramento se encerrasse em um curso de mais ou menos três meses. Trata-se de criar as condições para que jovens e adultos trabalhadores possam frequentar cursos presenciais adequados às suas demandas nas redes públicas de ensino, caminhando para a conclusão da Educação Básica.

As proposições presentes neste documento traduzem os indicadores mínimos para a explicitação da concepção de alfabetização com a qual o GT da CNAEJA trabalhou nesta proposta. O diálogo com os diferentes especialistas em alfabetização e interlocutores da EJA, além de gestores, educadores e educandos poderá ampliar esses princípios, de modo que os envolvidos possam se sentir co-participantes na elaboração de diretrizes nacionais de alfabetização na EJA.

Vale ainda mencionar que alguns estados e municípios brasileiros já possuem diretrizes próprias de alfabetização de jovens e adultos. Um primeiro passo para a construção das diretrizes é a análise desses documentos locais, que podem vir a ser a base de um documento nacional.

## Indicações preliminares acerca de financiamento, monitoramento e controle social

As ações a serem propostas no âmbito da Política Nacional de Alfabetização na Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA) do Brasil passa necessariamente pelo debate sobre o financiamento. É preciso definir o que deve ser financiado, por quem deve ser financiado e em que proporção isso deve se dar. É fundamental, também, o controle social para que se verifique a efetiva aplicação dos recursos conforme o previsto.

Primeiramente, devemos constatar que dentre as pessoas com 15 anos ou mais de idade, cerca de 15 milhões não concluíram os anos iniciais do Ensino Fundamental e outras 33 milhões não completaram os anos finais. Ao todo, **são mais de 60 milhões de brasileiros e brasileiras que não tiveram assegurado o seu direito constitucional à conclusão do ensino fundamental.**

Contudo, essa importante demanda não tem sido historicamente atendida de modo adequado nas redes de ensino, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Os dados do Censo Escolar demonstram que as redes têm atendido em torno de 9% dos jovens e adultos, sendo grande parte na etapa referente aos anos finais do Ensino Fundamental, que mesmo assim tem baixo índice de atendimento.

Os recentes esforços para elevar o grau de cobertura dessa modalidade, que conquistou novas linhas de financiamento, têm se mostrado insuficientes, haja vista que desde 2007 o número de pessoas matriculadas em turmas de EJA presencial vem caindo gradativamente. Somente em 2011, ocorreu uma queda de 6% nas matrículas, que somaram 3,9 milhões de alunos. Entre 2007 e 2011, houve uma redução de 900 mil matrículas.

Em termos de financiamento, deve-se destacar a entrada da EJA no FUNDEB, a partir de 2007. Isso foi uma conquista histórica, com importante participação da sociedade civil. No entanto, o fator de ponderação aprovado no Congresso Nacional representava 0,7 em relação ao menor valor dos demais níveis e modalidades da educação. Em 2009, esse fator foi elevado para 0,8 devido a forte mobilização dos movimentos sociais, destacando-se os Fóruns de EJA do Brasil.

Em 2008, a EJA contribuiu com R\$ 3,2 bilhões para o FUNDEB. No ano seguinte, essa cifra ultrapassou a casa dos R\$ 5 bilhões de reais. Outro avanço foi a modalidade ser contemplada com a ampliação dos programas de apoio à Educação Básica, tais como merenda escolar, transporte e distribuição de livros didáticos.

Além dos recursos provenientes do FUNDEB, o Programa Brasil Alfabetizado, em 2011, atendeu cerca de 1,4 milhões de jovens, adultos e idosos, investindo recursos que somaram aproximadamente 500 milhões de reais.

No âmbito da PNAEJA, o financiamento, monitoramento e controle social devem levar em consideração, os seguintes pressupostos:

- Estabelecimento de uma matriz de financiamento que responsabilize os entes federativos e contenha indicadores de fácil acesso e mensuração para que se possa exercer o controle social.
- Presença dos sujeitos da EJA nos Conselhos de Educação e os do FUNDEB.
- Ampliação da transparência na aplicação dos recursos e acompanhamento dos conselhos, sendo fundamental que os entes federados destaquem na rubrica

orçamentária o FUNDEB-EJA.

- Destinação e execução efetiva dos recursos do FUNDEB exclusivamente na modalidade. Para isso, é necessário que os municípios sejam obrigados a declarar oficialmente os gastos na EJA correspondentes ao que foi recebido em sistema informatizado de livre acesso aos cidadãos.
- Declaração da matrícula de EJA, por estados e municípios no censo escolar, incluindo todos os alfabetizandos.
- Criação e fortalecimento de instâncias gestoras dos recursos da EJA, com participação efetiva dos trabalhadores da Educação de Jovens e Adultos;
- Tratamento isonômico da EJA no FUNDEB, em relação as demais modalidades de ensino;
- Consolidação das **Agendas Territoriais** de Desenvolvimento Integrado da Alfabetização e da EJA como parte do processo de controle social da EJA nos estados e municípios.
- Articulação dos recursos disponíveis para a EJA ao Plano Brasil Sem Miséria e ao Plano de Ações Articuladas (PAR), que pode disponibilizar recursos para ações relacionadas a formação de educadores, infraestrutura física e recursos pedagógicos.

## Alguns aspectos relacionados à transição: de programa à política

Não é objetivo deste documento discutir a operacionalização da PNAEJA. Entretanto, indicamos alguns aspectos que devem ser considerados no processo de implementação dessa nova política.

- Esta formulação propõe a incorporação do Programa Brasil Alfabetizado pela Política Nacional de Alfabetização na EJA (PNAEJA), sem perder de vista as especificidades e papel da alfabetização de jovens e adultos. A mudança deve ocorrer de **forma gradual**, uma vez que as condições efetivas para a implementação não podem se instituir de uma só vez. Além disso, vários estados e municípios já estão estruturados a partir das portarias que hoje definem o PBA. É preciso estabelecer novos acordos com os entes federativos para criar as condições de transição.
- Na mudança a ser implementada, será necessário investir necessariamente no processo de formação que garanta a profissionalização dos educadores e sua incorporação às redes de ensino. É impossível avançar sem que se invista fortemente nas condições para que existam suficientes educadores nas localidades para realizar o trabalho de alfabetização. Será fundamental produzir estudos sobre as mudanças, concursos e recursos necessários para estruturar a carreira dos educadores nas redes e viabilizar os recursos para o pagamento de encargos e salários.
- Devem ser avaliados pela SECADI e executores do programa os saldos positivos e aprendizagens do PBA a serem incorporados à PNAEJA. Dentre os aspectos relevantes estão as estruturas de apoio já estabelecidas nos estados e municípios e algumas estratégias de formação já adotadas. Contudo, é necessária uma avaliação criteriosa do trabalho realizado por essas instituições.
- A política precisa ser alavancada por meio de publicidade institucional, declarações presidenciais, ministeriais e de outras instâncias do Poder Executivo, além de divulgação na mídia e promoção de eventos envolvendo as redes municipais e estaduais de ensino para compreensão da política proposta e convencimento acerca da importância e significado da Educação de Jovens e Adultos no país.
- A elaboração das Diretrizes Nacionais de Alfabetização na EJA e o detalhamento da Política Nacional de Alfabetização na EJA devem incluir especialistas no tema que atuam nas Instituições de Educação Superior, ONGs e redes de ensino. Os movimentos sociais relacionados à Educação de Jovens e Adultos devem também participar desse processo. A Agenda Territorial deve ser uma instância para debate e refinamento das propostas no âmbito dos estados e municípios.
- É essencial que se construam estratégias para que os educadores e redes de ensino criem instrumentos para mobilizar e atender os analfabetos absolutos, especialmente aqueles que se encontram em localidades mais isoladas.
- Produzir estudo para avaliar o impacto da inserção dos alfabetizandos nas redes públicas de ensino, considerando a infraestrutura existente, investimentos necessários e formas de indução, especialmente o impacto da inclusão da alfabetização no FUNDEB enquanto etapa inicial da EJA. Deve-se ressaltar ainda que espaços públicos alternativos às escolas municipais podem ser utilizados para que a política de alfabetização na EJA se efetive, mas desde que se garantam condições mínimas adequadas para o trabalho educativo ocorrer. Devem ser

estabelecidas essas condições mínimas no âmbito das Diretrizes Nacionais para a Alfabetização na EJA.

- Constituição de Equipes de Mobilização para Superação do Analfabetismo e de Continuidade da Escolarização na EJA, nos estados e nos municípios. Essas equipes teriam o papel de desenvolver estratégias de mobilização, monitoramento e avaliação das ações de alfabetização na EJA, contando com a participação do Gestor Estadual e Municipal e, fundamentalmente, em sintonia com a Agenda Territorial no estado. Tais equipes ou coletivos devem ser institucionalizados e pactuados pelo MEC, em consonância com as equipes das Agendas Territoriais Estaduais e com os Gestores respectivos.
- Realização de campanhas midiáticas (televisão, rádios, jornais impressos, internet...) possibilitando visibilidade à Alfabetização na EJA e convidando os jovens e adultos a inserirem-se no processo de escolarização junto aos seus municípios. Essa campanha pode ser adequada pelos estados e tornar-se uma das ações a ser coordenada pela Equipe de Mobilização Estadual.
- Realizar estudos aprofundados acerca dos índices de analfabetismo evidenciados no último Censo Nacional de 2010.

## Referências bibliográficas

- ALFABETIZAÇÃO de jovens e adultos no Brasil: lições da prática. Brasília: UNESCO, 2008.
- ANDRADE, Eliane Ribeiro; BRENNER, Ana Karina; FARAH NETO, Miguel. Contribuições do Brasil no âmbito da iniciativa de alfabetização para o empoderamento. (LIFE – Literacy Initiative for Empowerment. Brasília: UNESCO, 2011.
- ANTUNES, Angela. PADILHA, Paulo Roberto. Metodologia MOVA. Cadernos de Formação. São Paulo: IPF, 2011.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFITEA) /Ministério da Educação (MEC). – Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.
- BRASIL. Brasil alfabetizado: caminhos da avaliação / organização, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, João Pedro Azevedo. – Brasília : Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006. ( verificar o original)
- FEITOSA, Sonia Couto Souza. Método Paulo Freire, a reinvenção de um legado. Brasília: Liber livros, 2008.
- FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade e outros escritos*. 5ª ed.. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1981.
- FARIAS, Adriana Medeiros. Uma experiência de consultoria em Educação de Jovens e Adultos no semi-árido do Piauí : limites nas ações estratégicas do governo federal nas políticas públicas / Adriana Medeiros Farias. -- Campinas, SP: [s.n.], 2009.
- HADDAD, Sérgio; GRACIANO, Mariângela. A educação no Brasil na era Lula, um breve balanço. Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, n. 31, 2004.. Disponível em: <http://www.social.org.br/relatorio2004/relatorio031.htm>
- NASCIMENTO, Luiz Marine. SANTOS, Alessandra Rodrigues. Educação de Adultos. Cadernos de Formação. São Paulo: IPF, 2011.
- MASAGÃO, V. *Proposta Curricular Primeiro Segmento*, MEC/Ação Educativa, 1997.
- UNESCO. Marco de Ação de Belém. Brasília: Unesco, 2010.
- VALE, Maria José. A Construção da Leitura e da Escrita. São Paulo: Instituto Paulo Freire/Senac, *Coleção "Educação de Jovens e Adultos"* , 1999, n.4.

## Organograma - Política Nacional da Alfabetização na EJA (PNAEJA)

