

Diretrizes de política nacional de
Educação de jovens e adultos

Consolidação de Documentos

1985/5994

Da: Profa. Nanci
p/ Profa. M^a Luíza

DIRETRIZES DE POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

CONSOLIDAÇÃO DE DOCUMENTOS 1985/1994

Sérgio Haddad

*Pesquisador do CEDI e de Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação
Professor do Programa de Estudos Pós Graduated em História e Filosofia da Educação - PUC-SP*

Maria Clara Di Pierro

Pesquisadora do CEDI e de Ação Educativa - Assessoria, Pesquisa e Informação

São Paulo, agosto 1994

DIRETRIZES DE POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS - CONSOLIDAÇÃO DE DOCUMENTOS - 1985/1994

I. INTRODUÇÃO

O presente documento é uma consolidação das indicações contidas nos principais documentos de diretrizes de política nacional de educação de jovens e adultos elaborados no período de março de 1985 a abril de 1994.

No transcorrer dos nove anos compreendidos pela análise, o Brasil teve três Presidentes da República¹ e igual número de planos de educação básica². Passaram pela educação oito Ministros³. Foram nomeadas seis comissões especialmente para definir políticas de educação básica e de jovens e adultos⁴. Foi votada uma nova Constituição (05/10/1988) que conferiu o prazo de dez anos para a "universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo", prazo este que se esgota em 1998. Há seis anos aguarda-se que o Congresso Nacional aprove a nova lei complementar de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No mês de agosto de 1994 o MEC instalará mais uma Comissão com o intuito de definir diretrizes de uma política de educação básica de jovens e adultos, na perspectiva de uma operacionalização das metas enunciadas no Plano Decenal de Educação para Todos - 1993/2003.

O presente documento reúne subsídios para que a sociedade civil, a Comissão que ora se instala, as diversas instâncias de governo, os partidos políticos e candidatos que concorrem às eleições de outubro próximo reflitam sobre a experiência acumulada nesta década.

No período analisado, a educação fundamental de jovens e adultos foi reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado, igualando-se à educação infantil. Ao longo destes nove anos, não faltaram planos, comissões ou diretrizes para que pudesse ser implementada uma política consistente e duradoura de educação básica de jovens e adultos.

Nos doze documentos selecionados, certamente há nuances de análise, diferenças de estilo, abrangência e abordagem; no entanto, há uma reiteração quase unânime das principais diretrizes. Por outro lado, infelizmente, os diagnósticos da educação de jovens e adultos apresentados nestes documentos permanecem os mesmos, indicando que as ações governamentais não adquiriram consistência ao longo do tempo.

Teria faltado vontade política?; houve descontinuidade político-administrativa?; faltaram condições materiais para efetivação das diretrizes enunciadas? Estas são questões polêmicas cujas respostas extrapolam os objetivos deste documento. Seu intento é subsidiar a sociedade em geral e os responsáveis pelas políticas públicas na superação deste ciclo que, inaugurado sob o

¹ José Sarney (1985-1990); Fernando Collor de Mello (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994).

² Educação Para Todos (1985); Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (1990); Plano Decenal de Educação Para Todos (1993).

³ Marco Maciel (março 1985 - fevereiro 1986); Jorge Konder Bornhausen (fevereiro 1986 - outubro 1987); Hugo Napoleão (outubro 1987 - janeiro 1989); Carlos Sant'Anna (janeiro 1989 - março 1990); Carlos Chiarelli (março 1990 - agosto 1991); José Goldemberg (agosto 1991 - agosto 1992); Eraldo Tinoco (agosto - outubro 1992); Murilo Hingel (outubro 1992 - 1994).

⁴ Comissão de elaboração de diretrizes político-pedagógicas da Fundação Educar (1986); Comissão Paritária (Portaria MEC 173 de 08/03/1988); Grupo de Trabalho (Portaria MEC 561 de 21/11/1988); Comissão do Ano Internacional da Alfabetização (Decreto Presidencial de 14/12/1988); Comissão Nacional do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Decreto Presidencial 90.519 de 11/09/1990); Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos (Portaria Ministerial 489 de 18/03/1993).

signo da mudança, pouco transformou a realidade de marginalização de milhões de cidadãos brasileiros privados do acesso à educação fundamental.

II. NOTA METODOLÓGICA

Inicialmente, reconstruiu-se a cronologia dos fatos relativos às políticas nacional de educação básica e de educação de jovens e adultos de 1985 a 1994, tendo por base uma pesquisa na imprensa escrita, consultando-se uma hemeroteca especializada em educação. A análise histórica foi realizada com apoio de bibliografia complementar.

Simultaneamente, foram coletados os documentos de políticas de educação fundamental e de jovens e adultos relativos a cada um dos momentos históricos. Utilizaram-se para tal fim a documentação do Programa Educação e Escolarização Popular do Centro Ecumênico de Documentação e Informação e o acervo cedido pela Divisão de Educação de Jovens e Adultos do Ministério da Educação.

A análise histórica ofereceu critérios para a seleção dos doze documentos mais relevantes para as políticas de educação de jovens e adultos, servindo os demais como bibliografia de apoio. A seleção considerou o tratamento conferido especificamente à educação de jovens e adultos, o grau de difusão e o impacto que os documentos tiveram em cada um dos períodos considerados.

Buscou-se em cada um dos documentos proposições de políticas de educação básica de jovens e adultos, que foram classificadas tematicamente. A análise final sistematizou, em cada um dos subtemas, as diretrizes consensuais ou predominantes e que são reiteradas ao longo dos anos, bem como aquelas que emergem como inovação ou que perdem atualidade.

III. SITUANDO OS DOCUMENTOS NO CONTEXTO HISTÓRICO

A. Da "Nova República" à Nova Constituição (1985-1988)

Março de 1985, início da chamada "Nova República", é o marco inicial da análise. Com a posse do vice José Sarney (que assumiu em substituição ao falecido Presidente Tancredo Neves), teve início o primeiro governo civil após 20 anos de regime militar.

No clima otimista de redemocratização que marcou o início da "Nova República", emergiu o slogan "Educação para Todos", que deu nome ao Programa lançado em junho pelo então Ministro da Educação Marco Maciel (PFL/PE). Parte da repercussão do Programa deveu-se à iniciativa do MEC em promover sua discussão nas redes de ensino no chamado "Dia D" (15/10/85).

Educação para todos : caminho para mudança. In: SÃO PAULO (Estado). SEE. Educação Democrática. São Paulo, 1985. p. 17-20.

A prioridade conferida à educação começou a materializar-se na aprovação pelo Senado Federal (em 27/08/85) e sanção Presidencial (em 24/07/85) da Emenda Calmon, que elevou os recursos oriundos de impostos vinculados à educação para 18% do orçamento da União e 25% dos Estados e Municípios.

O novo governo simbolizou a ruptura com a política de educação de jovens e adultos do período militar com a extinção do Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), substituído pela

Fundação Educac (Decreto 21.980 de 25/11/85)⁵. Em janeiro de 1988 o MEC convocou especialistas e constituiu a Comissão de Elaboração de Diretrizes Político-Pedagógicas da Fundação Educac. Em quinze dias de trabalho, a Comissão produziu o documento:

COMISSÃO PARA ELABORAÇÃO DE DIRETRIZES POLÍTICO-PEDAGÓGICAS PARA A FUNDAÇÃO EDUCAR. Fundação Educac : Diretrizes Político-Pedagógicas. Brasília, 1988.

Se em muitos sentidos a Fundação Educac representou a continuidade do Mobral, deve-se computar como mudanças significativas a sua subordinação à estrutura do MEC e a transformação em órgão de fomento e apoio técnico, ao invés de instituição de execução direta. Houve uma descentralização das suas atividades, apolando técnica e financeiramente iniciativas de educação básica de jovens e adultos conduzidas por prefeituras municipais ou instituições da sociedade civil⁶.

Em 1988 teve início o trabalho da Assembléia Nacional Constituinte, que se prolongaria até 1988. A possibilidade de apresentação de emendas populares e as audiências públicas convocadas pelas comissões temáticas ensejaram intensa mobilização da sociedade civil e das entidades de educadores. Entre as reivindicações presentes, destacava-se a extensão aos jovens e adultos do direito à educação básica pública e gratuita. Em setembro de 1988 realizou-se a IV Conferência Brasileira de Educação (Goiânia, GO: 2 a 5/9/1988), que aprovou a *Carta de Goiânia*; entre outras propostas a serem contempladas pela Assembléia Nacional Constituinte, a Carta indicou:

"É dever do Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, prevendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever".

Como parte do movimento de Inserção orgânica da educação básica de jovens e adultos no sistema público de ensino, o MEC constituiu, em março de 1988, uma Comissão para formular diretrizes de uma política nacional de educação de adultos. Em junho a Comissão Paritária criada pela Portaria MEC 173 (8/3/1988) concluiu a versão preliminar do documento, cuja redação final seria publicada em setembro do mesmo ano:

BRASIL. MEC. SEB. EDUCAR. Comissão Paritária. Diretrizes para uma política nacional de educação básica de jovens e adultos. Brasília, 1988. 30 p.

⁵ A transição do Mobral para a Educac foi bastante tumultuada. Em março de 1986, a Diretoria da Fundação Educac pediu demissão coletiva ao Ministro Jorge Bornhausen (PFL/SC). O Presidente da Fundação, Vicente Barreto, alegou motivo pessoal, decorrente da transferência do órgão do Rio de Janeiro para Brasília. Assumiu a Presidência do órgão a ex-Secretária de Educação do Maranhão Leda Chaves Tajra. Por ocasião do 1º Encontro Nacional de Dirigentes da Fundação Educac, em Brasília, o Ministro anuncia o "encolhimento" do órgão que tinha 2.200 funcionários, 842 deles no Rio de Janeiro. Em julho de 1986 consumou-se transferência da Fundação Educac para Brasília. Foi implementado o "Sopão da Educac", programa de demissões voluntárias pelo qual 953 funcionários desligam-se do órgão (388 apenas no Rio) recebendo indenizações superiores às reivindicadas na Justiça do Trabalho. Entre janeiro e maio de 1987, foram produzidos diagnósticos da situação da Fundação Educac.

PELLEGRINI, M.; ALMEIDA, T. W. de, (Coord.). *Análise de conjuntura institucional da Fundação Educac*. [Brasília] : MEC. SG. Educac. DIRET. DEESE. DIAPE, 1987. 31 p.

PAIXÃO, Tarciso Barbosa, (Coord.). *Estudo de implantação da Educac : de novembro de 1985 a maio de 1987*. [Brasília] : MEC. SG. Educac. DIRET. DEESE. DIAPE, 1987. 78 p.

LOVISOLO, Hugo. *Legitimidade e modelos de ação : análise dos documentos da Fundação Educac (1984-1986)*. [Brasília] : MEC. SG. Educac. DIRET. DEESE. DIAPE, 1987. 38 p.

⁶ Entre essas experiências, a que se tornou mais conhecida foi o Projeto de Educação Básica da Babado Fluminense, que em agosto de 1988 recebeu o Prêmio Nadja K. Kronpakaia, concedido pela UNESCO.

Finalmente, a 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição que, no Artigo 212 tomou direito do cidadão e obrigação do Estado oferecer educação fundamental, independentemente da idade; no Artigo 214, a Constituição previu a elaboração de Planos Nacionais de Educação; o Artigo 60 das Disposições Transitórias estipulou dez anos de esforços concentrados em prol da universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, dedicando-se para tal fim 50% dos recursos vinculados à educação.

Assegurado o direito de jovens e adultos ao ensino fundamental público e gratuito, os educadores dirigiram suas atenções para a lei complementar de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A 11ª Reunião Anual da ANPED - Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação (Porto Alegre, RS: 25 a 29/4/1988), formulou recomendações para a nova LDB:

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. Grupo de Trabalho Educação Popular. Indicações gerais para educação de jovens e adultos na nova LDB. Boletim da Anped, v. 10, n. 2/3, abr./set. 1988.

Em novembro de 1988, a Portaria MEC 561 (21/11/88) instituiu um Grupo de Trabalho para formular política voltada a atender novos dispositivos constitucionais⁷, particularmente aqueles relativos ao Art. 60 das Disposições Transitórias. Em março de 1989, o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria MEC 561 (21/11/1988), sob coordenação da Fundação Educar, formulou um documento, que só recebeu versão preliminar:

BRASIL. MEC. Grupo de Trabalho. Erradicação do analfabetismo - 1989-1999 : indicações preliminares. Brasília, 1989. 52 p.

B. O Ano Internacional da Alfabetização, seus antecedentes e conseqüências

Em 1985, a 23ª Reunião da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) recomendou à Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU) a instituição do Ano Internacional da Alfabetização.

Em dezembro de 1987, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Resolução 42/104, proclamando 1990 Ano Internacional da Alfabetização.

Na esfera nacional, ao final de 1988 o Presidente da República instituiu, pelo Decreto 97.219 (14/12/88) a Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA), composta por renomados educadores e presidida inicialmente pelo educador Paulo Freire⁸. A Comissão só viria a ser convocada pelo Ministro Carlos Sant'Anna (PMDB/BA) nove meses depois, em setembro de 1989. Em novembro do mesmo ano, a CNAIA concluiria um documento que recebeu escassa divulgação e não chegou a ser publicado:

COMISSÃO NACIONAL DO ANO INTERNACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO. Educar e libertar. [s.l.], 1989. 36 p. (Mimeo.).

No âmbito das organizações não governamentais, constituiu-se a *International Task Force on Literacy* (ITFL) que, em março de 1989, lançou uma campanha visando ao Ano Internacional da Alfabetização. Em outubro de 1989, o ITFL reuniu-se em Suraj, na Índia, e aprovou um "Chamado

⁷ Em fevereiro de 1989, professores da UNB elaboram (possivelmente como subsídio ao GT instituído pela Portaria MEC 561) o documento:

ANGELIM, Maria Luíza et al. Proposta de erradicação do analfabetismo integrando municípios, estados, União e universidades : 1989 a 1999 : 1ª versão para reunião de 1/2/89. Brasília : UNB/FE, 1989. p. irreg.

⁸ Paulo Freire, então Secretário Municipal de Educação de São Paulo, na gestão do Partido dos Trabalhadores, renunciaria ao cargo após a eleição do Presidente Fernando Collor, alegando incompatibilidade política com o novo governo eleito.

para a ação⁹. Como reflexo deste movimento constituiu-se o GETA - Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização, uma articulação de entidades que promoveria encontros estaduais e, em setembro de 1990, o Congresso Brasileiro de Alfabetização¹⁰.

Na esfera dos organismos vinculados à ONU, foram promovidas uma série de consultas regionais preparatórias à Conferência Mundial de Educação para Todos, prevista para marcar o AIA. Ao final de 1989 realizou-se a Reunión Latinoamericana de Consulta para la Conferência Mundial sobre Educación Para Todos (Quito, Ecuador: 28/11 a 1º/12/1989)¹¹.

Chegado o Ano Internacional da Alfabetização, realizou-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia: 5 a 9/3/90), em que 155 países firmaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem¹². A Conferência foi fortalecida pela presença maciça dos países filiados e por ter produzido uma inédita coalizão entre organismos da ONU (Unesco, Unicef) e agências multilaterais de desenvolvimento (PNUD, BID e BIRD).

Em plena transição de governo, o Brasil compareceu a Jomtien com uma dupla delegação e teve participação pouco expressiva. Ainda assim, como uma das nações populosas com maior número de analfabetos do globo, foi indicado para compor o grupo de países priorizados pela ajuda internacional - grupo este que passou a reunir-se sob a denominação de "Cúpula dos Nove" (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão).

Para habilitar-se aos programas internacionais de ajuda, porém, o Brasil necessitava apresentar à comunidade internacional um plano decenal de ação, consoante às orientações da Declaração Mundial. O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania teve este intento, mas o processo de *impeachment* do Presidente Collor restringiu sua legitimidade no âmbito interno e o seu reconhecimento pela comunidade internacional.

C. A educação de jovens e adultos no governo Collor: a extinção da Fundação Educar e o PNAC (1990-1991)

Logo no dia de sua posse, o Presidente Fernando Collor editou a Medida Provisória 251 (15/03/90) que, entre outras providências, extinguiu a Fundação Educar e colocou em disponibilidade todos os seus funcionários.

Nomeado Ministro da Educação, Carlos Chiarelli (PFL/RS) anunciou a intenção do governo em promover um Programa Nacional de Alfabetização. Em maio, o Ministro anunciava a meta de alfabetizar 21 milhões de brasileiros em dez anos, sete milhões dos quais no primeiro ano; a meta quantitativa decenal seria diminuída para 17 milhões no final de julho e progressivamente reduzida, até desaparecer na versão final do documento.

⁹ Grupo Internacional de Trabalho para a Alfabetização. *Chamado para a ação*. Tempo e Presença, Rio de Janeiro, v. 12, n. 251, maio/jun. 1990. p. 8-9.

¹⁰ O Congresso Brasileiro de Alfabetização (São Paulo, SP: 14 a 16/9/1990), promovido pelo GETA - Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização, contou com dois mil participantes e aprovou o documento final:
CONGRESSO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO. *Apontando soluções : documento final*. São Paulo : GETA, 1990. 3 p.

¹¹ Sobre o evento, entre outros, vejam-se:

REUNIÃO DE TRABALHO PREPARATÓRIA - CONSULTA REGIONAL, 1989, Brasília. Relatório. Brasília : Unicef, 1989. 9 p. (Mimeo.).

CARIOLA, Patrício, s.j. *Una interpretación de los consensos de la Consulta de Quito : sesión preliminar*. Quito, 1989. 16 p. (Mimeo.).

¹² CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem*. Brasília : Unicef, 1991. 36 p.

O Ministro passou os primeiros meses de governo em busca de apoio ao Programa. Em agosto, realizou reunião com o Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) para tratar da colaboração das Universidades¹³. Em setembro, reuniu-se com representantes da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), lideranças empresariais e sindicais (CUT, CGT, Força Sindical) em busca de apoio. A adesão da mídia deveu-se, em parte, à repercussão positiva do Seminário Alfabetização e Mídia (Rio de Janeiro, RJ: Set. 1990), promovido pela Fundação Roberto Marinho.

Finalmente, em 11 de setembro de 1990, o Presidente lançou publicamente o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) e assinou o Decreto 99.519 que criou a Comissão Nacional do PNAC, designando o Senador João Calmon para presidí-la. O documento do Programa recebeu três versões:

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. Brasília, 1990. 11 p. Versão preliminar.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : marco de referência. Brasília, 1990. 11 p.

BRASIL. MEC. Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : marcos de referência. Brasília, 1991. 44 p.

A Coordenação de Educação Supletiva do MEC formulou diretrizes específicas para a educação de jovens e adultos no âmbito do Programa:

DIRETRIZES para uma política nacional de educação de jovens e adultos e a atuação da Coordenação de Educação Supletiva. Brasília, 1990. 9 p.

Enquanto o Ministro anunciava vultosos investimentos¹⁴ no PNAC, o Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, encaminhava ação de Inconstitucionalidade contra Lei 7.999 do Orçamento da União - proposta pela Presidência da República e aprovada pelo Congresso Nacional - que não assegurava 50% dos recursos para erradicação do analfabetismo, como determina o Art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição. A saída jurídica do governo foi emitir uma Medida Provisória autorizando o emprego dos recursos provenientes das aplicações financeiras sobre o Salário Educação em outros níveis de ensino que não o ensino básico.

¹³ A 60ª Reunião Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) trata do tema *Universidade, Cidadania e Alfabetização*. Como subleito, foi apresentado o texto:

SOARES, Magda Becker. *Universidade, cidadania e Alfabetização*. Belo Horizonte, 1990. 5 p. (Mimeo.).

Nos relatórios finais da reunião, constam as conclusões:

REUNIÃO PLENÁRIA DO CONSELHO DE REITORES, 50. Relatórios finais : Grupo A: Universidade, cidadania e Alfabetização. 2 p. (Mimeo.).

No dia do lançamento do PNAC, dezenas de Reitores desceram a rampa do Palácio do Planalto ao lado do Presidente. Finalmente, em novembro, o MEC assinou com CRUB convênios relativos ao PNAC no valor de CR\$ 850 milhões, envolvendo 69 instituições de ensino superior.

¹⁴ O Governo brasileiro prometeu investir US\$ 140 milhões em 1990 e US\$ 560 milhões nos anos seguintes. Fonte: EFA 2000 Boletim, 2 (2). Unesco, 1990.

A metodologia do PNAC, tomada de empréstimo à proposta pela Comissão Nacional do AIA, previa a construção participativa do Plano através da mobilização em conferências desde os municípios, estados, até uma grande reunião nacional. A proposta recebeu surpreendente adesão e inúmeras conferências municipais e estaduais foram realizadas. No início de 1991, o Ministério formulou uma primeira sistematização dos documentos elaborados nos Estados¹⁵.

O processo de mobilização deveria culminar em setembro na Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania, que jamais chegou a se realizar. Em abril, porém, o Ministério promoveu a Reunião Preparatória da I Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania (Brasília, DF: 18 a 20/4/1991), que resultou no documento:

BRASIL. MEC. SENEb. CNPNAC. Reunião preparatória para a I Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania : relatório preliminar. [s.l., 1991?].

Em paralelo ao PNAC, o Governo Federal divulgou, em março de 1991, o Projeto de Reconstrução Nacional.

O novo papel do Governo Federal na educação. IN: Brasil : um Projeto de Reconstrução Nacional. Folha de S. Paulo, São Paulo, 13 mar. 1991. Caderno 1, p. 8-10.

Com vistas a obter apoio da comunidade internacional, o Ministro Chiarelli foi em janeiro aos Estados Unidos e decidiu promover o Encontro Internacional de Alfabetização e Cidadania (Brasília, DF: 3 a 5/5/1991), transmitido via Embratel para todo o país. Uma reunião preparatória foi realizada em Brasília de 18 a 21/02/1991, ocasião em que técnicos do Banco Mundial criticaram a amplitude das metas do PNAC face a escassez dos recursos disponíveis.

O processo de *impeachment* do Presidente da República semi-paralisou o Governo Federal. Carlos Chiarelli foi deslocado em agosto de 1991 para a coordenação das relações junto ao Mercosul e o físico José Goldemberg (PMDB/SP) assumiu o Ministério da Educação. Desde o início de sua gestão, o Ministro Goldemberg demonstrou pouca vontade política em dar continuidade ao PNAC; sobre a educação de jovens e adultos, declarou:

"O adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Val ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazemos isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo." (Jornal do Commercio, Rio de Janeiro, 12/10/1991).

Ainda no final do ano, realizou-se o Encontro de Dirigentes de Ensino Supletivo do Nordeste¹⁶. Na mesma data, a Comissão Nacional do PNAC foi convocada para aquela que seria sua última reunião (Brasília, DF: 13/11/1991). Na ocasião, o MEC ainda sustentava a pretensão de realizar em 1992 a Conferência Nacional de Alfabetização e Cidadania. Com esta finalidade, a Secretaria Nacional de Educação Básica chegou a encomendar a um comitê técnico uma sistematização das contribuições dos estados ao PNAC, que resultou no documento:

LUCE, M. B. M.; FÁVERO, O.; HADDAD, S. A contribuição das Comissões Estaduais do PNAC : subsídios para uma avaliação. [s.l.], 1992. 33 p.

No início de 1992, a SENEb chegou a convocar uma reunião da Comissão Nacional do PNAC, que foi cancelada à última hora. Desde então o Programa, a Comissão e a Conferência caíram no mais completo esquecimento.

¹⁵ BRASIL. MEC. Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : consolidação dos documentos enviados pelas Unidades Federadas. Brasília, 1991. 26 p. Versão preliminar.

¹⁶ ENCONTRO DE DIRIGENTES DO ENSINO SUPLETIVO DO NORDESTE, 1991, Fortaleza. Parâmetros para uma política de educação de jovens e adultos no Nordeste : minuta para discussão. 11 p. (Mimeo.).

D. O governo Itamar Franco e o Plano Decenal de Educação para Todos (1992-1994)

Três anos depois da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, tendo assumido o governo o presidente Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor, o Ministro Murilo Hingel (PMDB/MG) procurou agilizar a elaboração do Plano Decenal visando à sua apresentação à "Cúpula dos Nove", que se reuniria em Nova Delhi, na Índia, de 13 a 16 de dezembro de 1993. Foi este o impulso para que o Ministério emitisse a Portaria 489 (de 18/03/1993) criando a Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, cujo grupo executivo foi constituído por quatro representantes do MEC (SEF, SPEE, CGPS, INEP), do CONSED e da UNDIME, sob coordenação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC.

Dois meses depois, realizou-se a *Semana Nacional de Educação para Todos* (Brasília, DF: 10 a 14/05), ao final da qual foi subscrito o *Compromisso Nacional de Educação para Todos*. Ainda neste mês foi divulgada a primeira versão do:

PLANO Decenal de Educação para Todos 1993-2003. Brasília : MEC, 1993.

Finalmente, dois outros encontros foram realizados pelo atual governo tratando especificamente da educação de jovens e adultos.

Em meados do ano o MEC promoveu uma Reunião Técnica A Educação do Trabalhador (Brasília, DF: 21 e 22/06/93), da qual resultou documento:

BRASIL. MEC. SEF. Educação do trabalhador. Brasília, 1993. 11 p.

Com o apoio do Instituto de Educação da Unesco (com sede em Hamburgo, Alemanha), o MEC e o INEP promoveram em setembro o Encontro Latinoamericano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores:

ENCONTRO LATINOAMERICANO SOBRE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES, 1993, Olinda, PE. Relatório final de conclusões e recomendações. [s.l., 1993?]. 2 p.

IV. INDICAÇÕES DOS DOCUMENTOS CONSOLIDADAS POR CATEGORIAS TEMÁTICAS

A. Relações entre educação de jovens e adultos e o sociedade

A educação de jovens e adultos é um instrumento que contribui para o desenvolvimento social. Sua ação isolada, no entanto, é limitada. A eliminação do analfabetismo e a universalização da educação básica, estão afetos, entre outras condições específicas, à superação da miséria e outras formas de pobreza em que vive grande parte da população brasileira. O país só será considerado socialmente justo e democrático quando toda sua população tiver acesso a uma base mínima igualitária no que diz respeito aos direitos sociais fundamentais.

A educação de jovens e adultos é também um instrumento que a sociedade dispõe para potencializar a participação das camadas populares no direcionamento social, ampliando a cidadania destes setores.

Linhas de ação:

- A política setorial de educação, que prevê a elevação do nível educacional do povo, deve ser parte de uma política maior que promova o emprego, em satisfatórias condições de remuneração do trabalho, assegurando também respostas às demais demandas do bem-estar social: alimentação, saúde, habitação, transporte, saneamento, previdência social, assistência social, segurança, lazer, preservação do meio ambiente, entre outras.

- É papel da educação de jovens e adultos ajudar as camadas populares a refletir sobre as determinações que não são imediatamente visíveis nas relações cotidianas, para que organizem seu poder de participação para transformar a realidade.

B. Do direito e da demanda por educação básica de jovens e adultos e da obrigação do Estado em ofertá-la

Todo ser humano tem capacidade de aprender ao longo da vida, e a educação sistemática é um direito de todos, em qualquer faixa etária. Antes de qualquer argumento sobre a utilidade da leitura e da escrita, é preciso defender e assegurar o direito que toda pessoa tem de aprender. Consequentemente, uma dívida social a ser resgatada é a escolarização incompleta ou jamais iniciada dos jovens e dos adultos. O direito à educação básica é indisponível, isto é, não pode ser renunciado pelo sujeito; é também um dever indisponível do Estado, que não pode deixar de ser atendido.

Linhas de ação:

- Reconhecer a educação de jovens e adultos, assim como a educação infantil, como direito, devido a todos gratuitamente pelo Estado.
- Reconhecer o educação de jovens e adultos como parte necessária, ainda que não suficiente, da formação da cidadania de um povo.
- Reconhecer que a educação de jovens e adultos se consolida e se diversifica nas iniciativas da sociedade, em face das necessidades básicas de desenvolvimento e aprendizagem de toda a população e, em especial, dos segmentos populares mais afetados pela crise.

C. Estratégias gerais e partilha de responsabilidades entre as esferas de governo e a sociedade civil

A Constituição Brasileira de 1988 definiu o dever do Estado para com a educação, estabelecendo:

- a garantia da gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental para todos, inclusive aqueles que a ela não tiveram acesso na idade própria; a extensão progressiva dessa gratuidade ao ensino médio, o atendimento de crianças de zero a seis anos de idade em creches e pré-escolas, a oferta de ensino noturno regular e o atendimento educacional apropriado aos portadores de necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino;
- os níveis de responsabilidade do poder público na gestão educacional, explicitando as competências da União, dos Estados e Municípios, com ênfase no princípio de descentralização, que leva à referência, pela primeira vez no Brasil, a "sistemas municipais de ensino";
- a destinação de percentuais mínimos de recursos nos três níveis da administração pública (18% no Federal e 25% no Estadual e Municipal) para manutenção e desenvolvimento do ensino, e a aplicação, durante dez anos, de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o artigo 212 da Constituição, na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental.

Todo o movimento de reconhecimento formal do direito à educação dos jovens e adultos trabalhadores, que se expressa no plano legislativo, tem ocorrido simultaneamente a um crescente abandono dos setores públicos responsáveis. Passados mais de 20 anos de regulamentação do Ensino Supletivo pela Lei Federal nº 5692 e de diversos programas nacionais de alfabetização, não se estruturou, no interior do sistema educativo, um segmento próprio para o atendimento de jovens e adultos que permitisse a alfabetização e a escolarização básica dessa população. Concebido como dispositivo paralelo ao sistema regular de ensino, o supletivo careceu de organicidade, recursos humanos específicos, continuidade de ações, infra-estrutura, etc.

Nos últimos anos, tem havido um esvaziamento, na esfera federal, da educação de jovens e adultos, que se reflete negativamente sobre a ação dos Estados, fazendo tal encargo recair sobre os Municípios. No plano nacional, há uma ausência de diretrizes para a educação de jovens e adultos, bem como mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações implementadas.

Tem ocorrido também descontinuidade de políticas ao longo dos últimos anos, ficando a educação de jovens e adultos à mercê da disposição dos diversos governos, resultando em dispersão de esforços, não permitindo acúmulo de conhecimento e melhoria da qualidade do atendimento.

Nota-se uma multiplicidade de iniciativas no âmbito do ensino público, privado e de organizações não governamentais; programas nacionais coexistiram com ações próprias das Secretarias Estaduais e Municipais, definidas de maneira autônoma e isolada, não se buscando complementariedade e inter-relação entre as mesmas.

A realidade da implantação da educação de jovens e adultos no Brasil tem mostrado que a ausência de serviços públicos nas várias unidades federadas permitiu a privatização dessa educação, relegando aos mais pobres a necessidade de pagar pela sua escolarização básica.

A ausência de acompanhamento, avaliação e pesquisa em educação de jovens e adultos impediu uma reorientação do ensino no sentido de suas necessidades, ou mesmo de objetivos proclamados.

Os segmentos sociais têm respondido a esta ausência de oferta pública, pressionando os poderes constituídos. Muitas vezes realizam suas ações no campo da educação de jovens e adultos com recursos próprios, em parceria com setores governamentais ou privados, lutando para sua sobrevivência.

Recentemente registra-se, também, maior preocupação do setor produtivo, tanto empresários quanto representantes dos trabalhadores, no sentido de realizar ações de escolarização básica e de preparação pelo e para o trabalho.

Linhas de ação:

A partir do estabelecido constitucionalmente:

- Situar a educação de jovens e adultos na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, inserindo-a organicamente no sistema nacional de educação do país.
- Uma ação educacional desse porte, não só por seus objetivos, mas também pela abrangência numérica de jovens e adultos a serem atendidos em todo país, impõe coragem política, recursos e um prazo que não é dos mais curtos.
- Recentes estudos da UNESCO comprovam que investimentos de grande porte direcionados apenas à alfabetização não são suficientes para reduzir o analfabetismo, e que a alfabetização só se torna verdadeiramente funcional na chamada fase de pós-alfabetização. Por esta razão, deve-se evitar, no Brasil, promover a educação de jovens e adultos através de campanhas temporárias.
- É necessária uma unidade de atuação baseada em diretrizes de uma política geral para a educação de jovens e adultos, garantindo a necessária integração e continuidade dos estudos destes educandos. A vontade política, o compromisso e as ações assumidas e desenvolvidas em regime de colaboração e parceria entre o Governo Federal, os Governos Estaduais, o Governo do Distrito Federal e os Governos Municipais são necessários para viabilizar a conjugação de esforços, de recursos humanos, financeiros e organizativos necessários à universalização do ensino fundamental, em seu componente prioritário de alfabetização das crianças, dos jovens e dos adultos.
- Determinar a relação com o ensino regular, não só no sentido da articulação entre as duas instâncias, mas também no sentido de determinar seus limites e especificidades.
- A inserção orgânica da educação de jovens e adultos no sistema de ensino no país pode significar um avanço para o repensar da escola das camadas populares. É preciso, no entanto, prover as condições para que isso aconteça, levando-se em conta que até o momento é

justamente essa escola que não consegue responder quantitativa e qualitativamente pelo ensino fundamental.

- A eliminação do analfabetismo da população de 15 anos e mais passa a integrar, também, as responsabilidades da escola de ensino básico. Para isso, ela precisa reorientar a sua forma de atuação, antes comprometida apenas com a faixa etária dos 7 a 14 anos, devendo funcionar agora de acordo com as necessidades da população que a procura, independentemente de idade.

O Ministério da Educação deverá:

- coordenar os esforços, assumindo, em âmbito nacional, funções de coordenação e cooperação técnico-financeira.
- garantir recursos financeiros para apolar as ações e assegurar maior agilidade no fluxo de liberação dos mesmos.
- apolar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações essenciais, garantindo o papel equalizador da União, importante para contribuir com a redução das extremas desigualdades regionais encontradas no país.

Para tanto, faz-se necessário rever a posição da educação de jovens e adultos na hierarquia e estrutura organizacional do MEC, de modo a recuperar sua capacidade de coordenação das políticas e ações neste campo educacional.

- Em relação à sua própria rede, os Estados têm assumido o papel de órgão planejador, executor e mantenedor, sendo significativa sua presença no ensino fundamental, sobretudo nas áreas urbanas.
- Base do sistema federativo brasileiro, o Município é o espaço potencial para que se possa conhecer de perto e circunstanciadamente a situação educacional de sua população, discutir com as comunidades os direitos fundamentais, identificar formas de ação que atendam às suas necessidades quantitativas e qualitativas e mobilizar as organizações e lideranças locais em torno da resolução dos problemas que afetam a oferta da educação fundamental. É nessa esfera que devem ser estabelecidas as bases do planejamento e da operacionalização de uma ação nacional de educação de jovens e adultos, observadas as diretrizes que garantam a unidade do Sistema Nacional de Educação. Toma-se imprescindível, portanto, que cada município detenha a análise de sua realidade educacional, bem como de sua capacidade técnica e financeira para fazer frente às demandas do ensino obrigatório.
- Ao lado da rede pública de ensino, inúmeras são as iniciativas de agências não governamentais que se dedicam à educação de jovens e adultos no Brasil. O Estado deve definir critérios de reconhecimento, incentivo e apoio às instituições da sociedade civil que atuam na educação de jovens e adultos, resguardando-lhes a autonomia. É fundamental promover a melhoria da qualidade, a expansão e articulação dessas ações, de modo a congregiar esforços e otimizar recursos. É necessária a participação de associações representativas das clientelas a serem atendidas - sobretudo as de trabalhadores e as patronais - na gestão dos programas de educação de jovens e adultos.
- A convocação para a responsabilidade solidária em nenhum momento significa eximir-se o Estado de suas competências, de seus deveres e obrigações em matéria de educação.
- Da união entre entidades governamentais e não governamentais resultará a base democrática de uma ação nacional de educação de jovens e adultos, legitimada pelo compromisso solidário entre o Estado e a sociedade civil. Devem participar sindicatos, associações de pais, grêmios estudantis, associações comunitárias, educativas e culturais, meios de comunicação, empresas, igrejas, federações, outras organizações não governamentais e todos quantos desejarem contribuir com qualidade e determinação.
- Zelar para que as escolas da rede pública atendam jovens e adultos, permanecendo abertas à noite para garantir a educação dos trabalhadores. Otimizar especialmente a oferta educacional

nas redes estaduais e nas grandes cidades, assim como adequar sua infra-estrutura, para maximizar o efeito dos poucos recursos atualmente disponíveis.

- Acompanhar os programas de educação básica desenvolvidos nas empresas, igrejas, sindicatos, associações e outros, visando a absorver os alunos concluintes no sistema público de ensino, garantindo-lhes continuidade.
- Beneficiar os jovens e adultos atendidos em educação fundamental com programas suplementares previstos constitucionalmente (material didático, escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde).
- Desregulamentar os procedimentos que dificultam a entrada e permanência do aluno no sistema de ensino, prevendo formas de aproveitar estudos realizados mesmo fora da escola.

D. A realidade da demanda por educação de jovens e adultos

A realidade da demanda potencial por educação de jovens e adultos é tão grave que ultrapassa o próprio ensino regular. Ademais, repete-se neste tipo de educação a seletividade e exclusão características do ensino regular.

Por outro lado, sabe-se que nem toda essa demanda potencial se efetiva nas condições sócio-econômicas atuais vividas no país. A procura por escolarização varia muito entre as zonas rurais e urbanas, as regiões geográficas, as faixas etárias e o sexo, sendo afetada também pela estrutura setorial do emprego e a competitividade do mercado de trabalho local.

Linhas de ação:

- Enquanto não tiver sido assegurada a todos a efetiva oportunidade de freqüentar a escola fundamental na idade própria, terá de ser mantida a oferta de educação básica para os jovens e adultos excluídos do sistema regular de ensino.
- Ainda que essa situação se coloque como emergencial, esta oferta terá de ser resolvida dentro do quadro educacional que a gera. Impossível se pensar em erradicação do analfabetismo e elevação do nível de escolarização da população, se o sistema educacional, como um todo orgânico, não responder, com qualidade, sua tarefa, independente de idade. Para isso, a escola terá de redimensionar o seu atendimento, encontrando modos que, sem renunciar à sua função precípua de preservação, transmissão e produção do conhecimento, possam efetivamente ir ao encontro dos limites impostos pelas condições concretas de vida da população trabalhadora.
- Esgotada a necessidade de escolarização básica, a educação de jovens e adultos assumirá, progressiva e estruturalmente, sua característica de educação permanente.

E. Conceito de educação básica de jovens e adultos

A educação básica de jovens e adultos é aquela que possibilita ao educando ler, escrever e compreender a língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, dos conhecimentos essenciais das ciências sociais e naturais, bem como o acesso aos meios de produção cultural, entre os quais o lazer, a arte, a comunicação e o esporte.

Esta educação permitiria a compreensão da vida moderna em seus diferentes aspectos, e, como decorrência, o posicionamento crítico do indivíduo face a sua realidade.

O conceito de educação de jovens e adultos se mostra amplo, integrando processos educativos desenvolvidos em múltiplas dimensões: a do conhecimento, das práticas sociais, do trabalho, do enfrentamento de problemas coletivos e da construção da cidadania.

Admite-se como resultado de diversificadas concepções e formas de realização que se estruturam para alcançar grupos sociais diferenciados quanto ao seu perfil sócio-econômico, étnico, de gênero, de localização espacial e de participação sócio-política. Por isso, requer pluralismo, tolerância e solidariedade na sua promoção, na oportunidade de espaços e na alocação de recursos.

Esta educação deve ter equivalência com o ensino regular.

A educação básica deve propiciar o acesso ao conhecimento dominante. Mas deve, simultaneamente, considerar que o educando traz do que foi produzido no interior das relações sociais e do cotidiano das práticas do meio social do qual procede.

A educação de jovens e adultos ultrapassa o âmbito das ações que se desenvolvem na escola, acontecendo nos movimentos sociais, como, por exemplo, nos sindicatos, associações de bairro, conselhos de moradores, comunidades eclesiais de base, movimentos dos sem-terra e comissões interinstitucionais de saúde, entre outros.

Um dos aspectos que ganhou particular atenção nos últimos anos dentro do conceito de educação básica de jovens e adultos foi o da alfabetização. Impulsionado pelo AIA - Ano Internacional da Alfabetização - os documentos procuraram conceituá-la de maneira mais precisa, definindo-a como um processo que vai além da aquisição dos códigos da leitura e da escrita.

Assim, ser alfabetizado é estar dotado de autonomia intelectual para decidir, entre as opções à sua disposição, a que mais lhe interessa na sua condição de sujeito histórico portador de um determinado destino de classe social. Ou ainda, é saber criar ou elaborar novas alternativas que a sociedade ainda não produziu por força de sua estrutura de dominação econômico-política. Alfabetizar diz respeito à leitura do mundo, à produção da palavra.

F. Identidade e especificidade da educação de jovens e adultos

O fato da educação de jovens e adultos ser definida de maneira ampla não significa que ela não tenha identidade própria. É característica dos documentos defini-la com uma especificidade que a diferencia de outras formas de educação, particularmente a educação infantil que é realizada no ensino regular de primeiro grau.

Para definir esta especificidade, a escola não pode esquecer que o jovem e adulto analfabeto é fundamentalmente um trabalhador - às vezes em condição de subemprego ou mesmo desemprego - e que está submetido à circunstâncias de mobilidade no emprego, alternância de turnos de trabalho, cansaço, etc.

Esta população chega à escola com um saber próprio, elaborado a partir de suas relações sociais e dos seus mecanismos de sobrevivência.

Linhas de ação:

- A educação de jovens e adultos deve adotar modelos de atendimento que convirjam para as diferentes necessidades da população em sua situação concreta de vida, respeitando suas características de aluno trabalhador.
- Isto significa considerar que, para além das habilidades e conhecimentos comuns aos diversos sistemas de ensino que dão base para a construção de uma identidade nacional, as características psicossociais próprias do jovem e do adulto que volta aos bancos escolares e a diversidade de situações a que eles estão submetidos, também devem ser considerados na educação de jovens e adultos.
- Ela não deve ser uma reposição da escolaridade perdida, como normalmente se configuram os cursos acelerados nos moldes do que tem sido o ensino supletivo.
- O contexto cultural do aluno trabalhador deve ser a ponte entre o seu saber e o que a escola pode proporcionar, evitando assim o desinteresse, os conflitos, a expectativa de fracasso que acabam tendo como consequência um alto índice de evasão.
- O atendimento deve se constituir aberto ao diverso e ao particular, suficientemente flexível no sentido de poder estar presente no atendimento destas diversidades. É importante a promoção da maior flexibilidade na metodologia, na organização curricular e na duração dos programas de atendimento educacional, tendo em vista as características culturais, sociais e econômicas dos grupos atendidos. Assim, tanto os fatores voltados para as questões de ordem de política educacional, como aqueles referentes ao ensino-aprendizagem, devem ser considerados no campo específico desta educação de jovens e adultos.

- Dadas estas características de flexibilidade, diversidade e adaptabilidade, a educação de jovens e adultos necessita de avaliação contínua e sistemática.
- Apoiar propostas feitas pelos movimentos sociais e/ou instituições da sociedade civil no sentido de satisfação das necessidades educacionais detectadas pelas suas lideranças orgânicas, com vista a resolver problemas específicos.

G. Gestão democrática

A escola pública é, também, um espaço de gestão democrática, e, por isso, deve estabelecer mecanismos de participação do povo organizado na definição e controle da política educacional. Desse modo, as propostas educativas dirigidas aos jovens e adultos deverão contar com processos que descentralizam, impulsionem e organizam, de forma democrática, a gestão das ações pedagógicas, administrativas e político-sociais, garantindo a participação da população interessada no planejamento, execução e avaliação dos serviços educativos a ela destinados.

Compartilhando a escola da responsabilidade para com a educação de jovens e adultos, terá ela de abrir-se à comunidade, aceitando a intervenção desta como uma possibilidade de renovação e elevação da qualidade dos serviços educativos que presta, bem como terá de articular-se com programas desenvolvidos pelas entidades organizadas da sociedade civil, os projetos populares, os clubes de serviços e outros, para o intercâmbio de experiências e avanço mútuo.

Linhas de ação:

- Assegurar eficaz transparência e controle social da operacionalização e dos resultados das políticas adotadas e dos programas realizados. Criar espaços públicos e canais apropriados à contínua participação da sociedade civil organizada, viabilizando a democratização da formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de educação de jovens e adultos.
- Incentivar a participação de associações, conselhos, sindicatos, igrejas, comissões de educação, comunidade escolar, projetos populares e clubes de serviço entre outros, na execução da política de educação de adultos nos Municípios¹⁷.
- Garantir as propostas de abertura da escola à comunidade, estimulando a intervenção ativa desta para a elevação da qualidade educacional.
- Articular os programas de educação de adultos da rede pública com as experiências de educação de adultos que fluem no interior dos movimentos populares.

H. Financiamento da educação de jovens e adultos

Os recursos destinados à educação básica de jovens e adultos tiveram, durante muitos anos, um caráter de excepcionalidade, decorrentes de incentivos da receita federal, pela indicação voluntária de percentagem do imposto de renda das pessoas jurídicas e pelos recursos da Lei no. 6.297/75 para a formação profissional nas empresas.

Nota-se, mais recentemente, uma ausência de critérios públicos de alocação de recursos financeiros e um claro processo de redução dos seus montantes, o que se traduz na persistência da desigualdade social e espacial de sua distribuição.

Linhas de ação:

- Ampliar substancialmente os recursos financeiros destinados à educação de jovens e adultos nas diversas esferas de Governo, de modo a criar condições de enfrentamento dos enormes desafios colocados para atender às necessidades educacionais destes segmentos etários.

¹⁷ Um dos documentos sugere a constituição de Conselhos Municipais de Educação de Jovens e Adultos que administrem o processo.

- A reforma tributária deve permitir uma responsabilização progressiva das secretarias estaduais e municipais na educação básica das camadas populares e dos jovens e adultos trabalhadores.
- Assegurar que os percentuais mínimos de dotação orçamentária da receita tributária da União, Estados e Municípios a serem obrigatoriamente aplicados na educação básica incluam o atendimento a jovens e adultos.
- Respeitar os critérios de prioridade de alocação de recursos definidos participativamente em cada nível, e propiciar mecanismos de controle que garantem a transparência na distribuição e aplicação desses recursos.
- Alocar recursos nos três níveis governamentais para formação e aperfeiçoamento de profissionais que atuam na educação de adultos.
- Redefinição dos critérios de captação e aplicação dos recursos oriundos dos incentivos fiscais que, em última análise, são recursos das empresas e destinam-se à educação de trabalhadores.

I. Educação de jovens e adultos e trabalho

A inserção social dos jovens e adultos das camadas populares se dá prioritariamente pelo mundo do trabalho (como trabalhadores), ou até mesmo pela sua exclusão desse mundo (como desempregados ou subempregados). Dessa forma, a educação de jovens e adultos das camadas populares tem de necessariamente assumir, como eixo fundamental, o mundo do trabalho. Nele, há que se considerar duas vertentes: a do questionamento das relações que engendram a sociedade e a da instrumentalização para exercer a atividade laboral. Tanto quanto possível, a educação básica de jovens e adultos deverá correlacionar essas duas vertentes: ao tempo em que se desenvolve o domínio de um conhecimento crítico para questionar a realidade e transformá-la, serão desejáveis as ações que habilitem para uma atividade produtiva.

Observa-se também que distintas concepções de cidadania, de parte dos promotores de educação de jovens e adultos, implicam substanciais diferenças nas linhas epistemológicas e concepções pedagógicas que orientam as ações e modos de educação pelo e para o trabalho.

Linhas de ação:

- Promover a negociação ampla com setores produtivos públicos e privados para possibilitar a presença do trabalho no processo educativo e vice-versa.
- Estimular a articulação entre os responsáveis pela política de emprego (empregadores e empregados) e os órgãos educacionais.
- Fomentar o desenvolvimento da educação básica de jovens e adultos nas empresas públicas e privadas e durante a jornada de trabalho, sob a orientação do sistema de ensino, garantindo a continuidade dos estudos.
- Estímulo aos empregadores para liberarem os funcionários de parte da jornada de trabalho e para compartilhar custos de formação.
- O servidor público - desqualificado, entre outras razões, pelo precário nível educacional - deve merecer, por parte do Estado, a atenção que lhe é devida inclusive para desenvolver-se funcionalmente resgatando a sua dignidade de trabalhador que atua na esfera pública, prestando com competência serviços para a população.
- Articular com as escolas técnicas e agências de formação profissionalizante cursos de curta duração (aprendizagem), para iniciação profissional de alunos carentes matriculados nos cursos de suplicência de 1º grau.
- Estabelecer uma política de incentivo para as empresas engajarem-se no esforço de alfabetização de seus funcionários.

J. Formação e condições de trabalho dos educadores de jovens e adultos

Os professores que trabalham na educação de jovens e adultos, em sua quase totalidade, não estão preparados para o campo específico de sua atuação. Em geral, são professores leigos ou recrutados no próprio corpo docente do ensino regular. Note-se que na área específica de formação de professores, tanto em nível médio quanto em nível superior, não se tem encontrado preocupação com o campo específico da educação de jovens e adultos; devem-se também considerar as precárias condições de profissionalização e de remuneração destes docentes.

São elementos fundamentais tanto a profissionalização quanto a formação adequada dos professores de jovens e adultos. Não se obterá ensino de qualidade sem um corpo docente qualitativamente preparado para o exercício de suas funções e muito menos com precária situação no que respeita à remuneração e condições de trabalho.

Constata-se que a educação de jovens e adultos não tem recebido atenção adequada, o que se reflete nos processos de formação de educadores, na falta de uma carreira específica, de políticas salariais e jornada de trabalho estabelecida.

Não se observa efetiva preocupação em formar responsáveis pela implantação das políticas de educação de jovens e adultos.

Valoriza-se apenas a reflexão sobre a prática como processo permanente de formação do educador.

Linhas de ação:

- Que os cursos de magistério, as faculdades de pedagogia e os programas de pós graduação contemplem a educação de jovens e adultos em seus currículos.
- Que o sistema público de ensino garanta a profissionalização do educador de adultos, inserindo-o na carreira do magistério através de mecanismos de recrutamento e contratação semelhantes aos da educação infantil.
- É dever do Estado garantir a educação básica pública e, portanto, cabe a ele formar os recursos humanos que possam desenvolver a educação pública requerida pela sociedade. Essa perspectiva inclui a formação de professores que estejam aptos a atuar em educação de adultos, para atender, com qualidade, à demanda de educação básica dessa população.
- Reconhecer e aproveitar as experiências vivenciadas pelos professores leigos e educadores populares, garantindo a continuidade do seu trabalho, sua formação e qualificação.
- Zelar pelos aspectos legais dos programas oferecidos ao professor leigo, de modo que eles propiciem a habilitação de fato e de direito.
- Adotar medidas restritivas à utilização de novos professores leigos no exercício do magistério, nas redes pública e privada.
- Implantar medidas que só permitam o acesso aos quadros de carreira do magistério público mediante concurso.
- Estabelecer, na perspectiva de carreira única, condições de isonomia de trabalho e salário dos profissionais da Educação, de acordo com a habilitação.
- Implantar cursos de extensão e especialização em educação de adultos para profissionais de educação de jovens e adultos já em exercício; viabilizar processos de capacitação permanente dos profissionais de educação de adultos por meio de programas de formação e aperfeiçoamento do magistério que envolvam desde o ensino a distância até o treinamento em serviço.
- Recuperar a seriedade e a consistência dos cursos de formação de magistério, oferecendo-se uma base sólida comum a todo professor que queira atuar no ensino fundamental - para crianças, jovens e adultos -, base essa que tem de necessariamente incluir a teoria e a prática da alfabetização.

- A adoção de estágio obrigatório de um período letivo em classes de educação de jovens e adultos pode constituir-se numa estratégia de formação de recursos humanos e de apoio ao trabalho do professor/alfabetizador nessas classes.
- Esse professor, que se espera possa responder com competência seu papel junto à população inserida no contexto da pobreza, deve ser um ator capaz de utilizar um instrumental de análise que lhe permita entender o significado e as implicações da situação social e econômica do analfabeto.
- Buscar apoio das Universidades, Faculdades de Educação e Escolas Normais no desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento de professores e habilitação de leigos.
- Fazer dos Centros de Estudos Supletivos e outros equipamentos equivalentes locais de atendimento não só a alunos (suplência), mas também aos professores de jovens e adultos (suprimento).
- Garantir a permanência dos professores de jovens e adultos durante pelo menos três anos para evitar que se percam os esforços e recursos envolvidos na sua formação.
- Propiciar momentos de encontro de educadores de jovens e adultos.
- Nos programas de organizações não governamentais financiados pelo organismos de governo devem ser garantidos, além de capacitação e apoio técnico, a remuneração do professor.

L. Qualidade, currículo e metodologia

A diversidade de iniciativas no campo educação de jovens e adultos não tem configurado um atendimento qualitativo satisfatório. A falta de uma política clara tem provocado a implantação destes serviços de maneira precária e pedagogicamente inconsistente. As práticas pedagógicas não se conformam ao específico da educação de jovens e adultos, muitas vezes reproduzindo o ensino regular de maneira inadequada e facilitadora.

As experiências têm definido currículos que almejam uma nova qualidade, definida pela valorização da perspectiva epistemológica que toma o jovem e o adulto como construtores de conhecimentos, interagindo com a natureza e o mundo social, tendo como ponto fundamental o respeito à cultura dos sujeitos.

Independentemente da idade, qualquer pessoa tem capacidade para aprender e ensinar. Naquele que é chamado de "analfabeto" existe um alfabetizando, ou seja, um leitor que já constrói estratégias próprias de abordagem do mundo letrado. Há, portanto, um letrado em potencial em cada analfabeto.

Linhas de ação:

- Resgatar a importância social das camadas populares e da sua cultura como elemento fundamental no processo de elaboração do saber.
- Definir participativamente parâmetros de qualidade para a educação de jovens e adultos, garantindo as condições de sua exequibilidade.
- A ação alfabetizadora deverá tomar como ponto de partida o respeito pelo que a pessoa já tenha construído e não, a sua "ignorância".
- Estimular a elaboração e implantação de currículos e metodologias próprias à educação de jovens e adultos.
- Estimular o trabalho de integração entre a prática e a teoria no processo de alfabetização de jovens e adultos.
- A continuidade do processo de alfabetização deve ser, preferencialmente, em cursos com avaliação no processo, adaptados às condições e características do aluno trabalhador. Entretanto, a variedade de contextos da clientela requer grande mobilidade de meios de atendimento e constantes ajustamentos às disponibilidades de tempo e possibilidades dos educandos. Diante disso, a alternância entre atendimento presencial - em tempo e locais

determinados, especialmente nos de trabalho ou próximos a ele - e atendimento à distância pode vir a ser largamente adotada, com utilização intensa de programas de teleeducação. //

- Estimular a utilização da educação a distância como uma das alternativas para a ampliação quantitativa e qualitativa da oferta de oportunidades de educação de jovens e adultos. //
- Estimular e facilitar o domínio e os recursos dos avanços tecnológicos nas comunicações, teleprocessamento e informática a todos os setores que atuam no campo da educação como um todo, evitando sua apropriação apenas por grupos privilegiados. //

M. Materiais didáticos

A produção, a disseminação e a avaliação de material didático próprio à educação de jovens e adultos é nitidamente insuficiente, dificultando as ações dos diversos setores envolvidos.

Linhas da ação:

- Estimular a produção e circulação de material de leitura para jovens e adultos.
- Beneficiar os jovens e adultos atendidos em educação fundamental com programas suplementares previstos constitucionalmente (material didático, escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde).
- Buscar apoio das Universidades, Faculdades de Educação e Escolas Normais na produção de material didático e material para neo-leitor jovem e adulto.
- Criação de uma política de incentivos para a produção de textos apropriados para leitura de alfabetizando e recém alfabetizados envolvendo estímulos a editoras e escritores, equipamentos de reprodução, materiais de impressão, etc.
- Ampliar, por meios impressos e multimeios, a elaboração, a produção, a distribuição e a avaliação de materiais didáticos próprios à educação de jovens e adultos, em especial aqueles destinados às etapas de pós-alfabetização, e aos conteúdos relacionados aos problemas sociais coletivos em seu contexto estrutural (drogas, sexualidade, proteção à infância, AIDs, violência, consumo, entre outros).

N. Avaliação de programas, documentação e pesquisa

Uma política de educação de jovens e adultos exige uma reflexão sistematicamente crítica dos esforços até aqui dispendidos, pois a falta de clareza pode transformar as camadas populares, de vítimas, em cúmplices inconscientes de sua própria alienação.

Reconhece-se a falta de processos sistematizados de acompanhamento e avaliação das atividades pedagógicas desenvolvidas no campo da educação de jovens e adultos.

É importante ressaltar que, apesar dos esforços, ainda é insuficiente a divulgação e o apoio aos estudos e pesquisas na área específica de educação básica de jovens e adultos, realizados pelas universidades, centros de pesquisa e outros grupos da sociedade civil.

Vale salientar que, neste campo de trabalho, enfrentou-se a ausência total de um espaço político para aprofundamento e debate, que ainda permanece precário, mesmo diante do atual processo de democratização do País.

Indiscutivelmente se faz necessário um corpo sistemático de conhecimentos na área da educação de jovens e adultos que possa subsidiar a prática pedagógica.

Constata-se que as universidades e os centros de pesquisa têm sido pouco presentes no enfrentamento dos desafios colocados pela educação de jovens e adultos. //

Observa-se a inexistência de centros de documentação que resgatem as experiências e pesquisas, passadas e atuais, em nível governamental e não governamental, que possam apoiar as novas ações e estudos que estão sendo propostos.

Linhas de ação:

- Acompanhar, avaliar e divulgar resultados de ações e experiências pedagógicas de educação básica de jovens e adultos.
- Incentivar a pesquisa, a documentação e circulação de informações no campo da educação de jovens e adultos, bem como o apoio às várias instituições públicas e da sociedade civil que desenvolvem práticas consistentes neste campo da educação.
- Definir e implementar um sistema dinâmico de informação estatística e documental para a educação de jovens e adultos.
- Atribuir a órgão nacional:
 - a coordenação de documentação, informação e divulgação e o incentivo a estudos e pesquisas na área da educação de jovens e adultos;
 - a oferta de propostas pedagógicas para a educação de jovens e adultos;
 - a produção e fornecimento de material didático;
 - a oferta de programas de capacitação de educadores de adultos, com utilização de tecnologia educacional;
 - a produção e divulgação de estudos e sistematização de experiências educativas na área de educação básica de jovens e adultos;
 - a assessoria técnica a municípios e estados.
- Buscar apoio das Universidades para o desenvolvimento de pesquisas, avaliação, bem como produção de conhecimento na área.
- Implementar redes que disseminem amplamente as experiências em curso, os resultados de avaliações, a memória dos movimentos, os avanços da pesquisa e da construção de novos métodos, técnicas e formas de organização de educação de jovens e adultos.
- Atualizar, com adequada periodicidade, inventários críticos dos estudos e pesquisas e da produção de planos, métodos, livros e materiais de ensino destinados à educação de jovens e adultos, disseminando amplamente seus resultados e recomendações.
- Ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de cooperação e intercâmbio entre governos internacionais, alargando o acesso dos programas de educação de jovens e adultos às oportunidades de captação, transferências e parcerias em pesquisa e desenvolvimento e em experimentos de educação de jovens e adultos.

O. Educação de jovens e adultos e meios de comunicação

Existe um forte preconceito contra o analfabeto que somente poderá ser desfeito com a utilização dos meios de comunicação de massa.

Os meios de comunicação, pelo seu potencial de mobilização, de divulgação e de apoio, e por alcançarem todo o território nacional, devem ser aliados da mais alta relevância para o pleno êxito das ações de educação de jovens e adultos.

Linhas de atuação:

- Garantir que os meios de comunicação social desenvolvam campanhas permanentes, visando à valorização, construção e aquisição do saber, como forma de melhoria da qualidade de vida.
- Utilização de meios de comunicação de massa para mobilização de analfabetos e alfabetizadores.

P. Atendimento a segmentos sociais específicos

Quase nenhum documento destacou a necessidade de proporcionar esforços direcionados e atendimento especializado a segmentos sociais discriminados por condição de gênero, raça, etnia, credo ou condição física.

Apenas um deles menciona a dupla discriminação que recai sobre a mulher analfabeta, lembrando que a sociedade cobra-lhe responsabilidade pela sobrevivência e bem-estar de seus filhos, assim como um papel central na transmissão do patrimônio cultural às novas gerações.

Outros documentos mencionam a necessidade de propiciar condições ao portador de necessidades especiais de acesso aos benefícios concedidos aos demais educandos, respeitando suas condições específicas.

V. COMENTÁRIOS FINAIS

A. Fortemente datados pela conjuntura de democratização das instituições governamentais e pela reforma constitucional, os documentos de diretrizes de política nacional dos últimos nove anos têm por tônica a reafirmação do direito à educação fundamental pública e gratuita de jovens e adultos e o dever do Estado em ofertá-la com qualidade e em quantidade compatíveis com as necessidades sociais. Contraditoriamente, esta ênfase dos documentos é contemporânea à emergência de um discurso acadêmico avesso à adoção de políticas nacionais de educação de jovens e adultos, em nome da prioridade a ser concedida às políticas de educação básica de crianças e adolescentes, ou em virtude da ineficácia atribuída às experiências progressas¹⁸.

B. Há consenso em torno da necessidade de superar as campanhas de alfabetização de caráter emergencial e inserir organicamente a educação fundamental de jovens e adultos ao sistema de ensino. Entretanto, os documentos não elucidam satisfatoriamente como promover a inserção orgânica ao sistema preservando a especificidade e flexibilidade requeridas pela educação de jovens e adultos. Seria a experiência do ensino supletivo (tal como se desenvolveu a partir da Lei 5692/71) o modelo a ser seguido? Trata-se de uma questão a ser respondida pela nova lei de diretrizes e bases da educação, em tramitação no Congresso Nacional.

C. Os documentos insistem na responsabilidade compartilhada das três esferas de governo perante a educação de jovens e adultos; à União caberia fornecer diretrizes de políticas e prover assistência técnica e financeira, atuando cometivamente com vistas à equalização das disparidades regionais; estados e municípios deveriam compartilhar as responsabilidades pelo atendimento. Este desenho tem sido insuficiente para distribuir encargos entre as esferas de governo; o que se tem assistido na prática vem sendo uma tendência à municipalização dos serviços, movida antes pela pressão da demanda e omissão das demais esferas de governo¹⁹ que por uma política consciente de distribuição de encargos educacionais.

D. Os documentos criticam os modelos de captação de recursos paralelos ao sistema de financiamento da educação fundamental (tais como os incentivos fiscais a que recorreu o Mobral) e são unânicos em propor a ampliação dos recursos destinados ao financiamento da educação de

¹⁸ A declaração do então ministro José Goldemberg reproduzida anteriormente expressa uma tendência de pensamento. Em entrevista concedida à revista *Veja* (05/05/1993, p. 9), o economista Cláudio Moura Castro - então consultor do Banco Mundial - declarava: "Isso não funcionou em lugar nenhum, e não ser em condições excepcionais (...) que não podem ser reproduzidas no Brasil. Nós não temos recursos para colocar um analfabeto por dez horas todos os dias na escola. É simples: não adianta oferecer a ele uma segunda chance dentro do mesmo sistema no qual já fracassou. Melhor investir para que o sistema de educação básica passe a funcionar." No mesmo órgão de imprensa (*Veja*, 23/06/1993) e na mesma linha de raciocínio, o pesquisador do IPEA Sérgio Costa Ribeiro pronunciou-se: "Alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação".

¹⁹ Sobre o assunto, veja-se:

HADDAD, Sérgio (coord.). *Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo : relatório da pesquisa*. São Paulo, CEDI, 1993. 86 p.

jovens e adultos. Entretanto, tal diretriz não tem tido efeito operacional, de vez que os recursos dedicados ao ensino supletivo continuam sendo írisórios²⁰.

E. As recomendações relativas às orientações metodológicas a serem impressas à educação básica de jovens e adultos apontam para o reconhecimento da especificidade desta modalidade de ensino e das peculiaridades sócio-culturais e cognitivas de seus destinatários. Estas diretrizes, porém, não se traduzem em um corpo de conhecimentos teórico-metodológicos, provavelmente em virtude da reduzida sistematização e avaliação das experiências em curso, bem como do escasso acervo de pesquisas e documentação existentes (fatos estes largamente diagnosticados por diversos documentos).

²⁰ Veja-se:

GOLDEMBERG, José. O repensar da educação no Brasil. São Paulo : USP, IEA, 1993. p. 12-13. (Coleção Documentos, Série Educação para a cidadania, 3).