

Doc n° 013

Declaração Nacional
sobre alfabetização
e cidadania.

Carmem Emilia (et al)

03/1991

PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA

(DECLARAÇÃO NACIONAL SOBRE ALFABETIZAÇÃO
E CIDADANIA - PLANO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO
E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL)

Documento Elaborado por :

Carmem Emília Perez (UNICEF)
José Carlos de Araújo Melchior (USP)
José Eustáquio Romão (UFJF)
Lúcia Rolla Sena (IRHJP)
Moacir Gadotti (USP)
Walter Esteves Garcia (CNPq)

MARÇO DE 1991

PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA

(PNAC)

DOCUMENTO-BASE

APRESENTAÇÃO

1990: ANO INTERNACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO (A.I.A)

Na sua 3ª Conferência Geral, realizada em 1985, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), percebendo os crescentes e alarmantes índices de analfabetismo no mundo, lançou um apelo, imediatamente respondido pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução nº 42/104, que proclamou 1990 como Ano Internacional da Alfabetização.

Dando seqüência à proclamação, a UNESCO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Banco Mundial (BIDC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aliando-se a outras 18 (dezoito) organizações e governos, convocaram uma Conferência Mundial, com a finalidade de congregarem os Estados Membros e integrá-los no esforço de:

- a) criar um consenso mundial a cerca de uma visão mais ampla sobre educação básica,
- b) levar todos os países do mundo a assumirem o compromisso de garantir a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem a todas as crianças, jovens e adultos,
- c) provocar alianças e parcerias para que, até o final

deste século, o mundo consiga universalizar a educação básica de qualidade.

A Comissão Interinstitucional constituída pelas 4 agências promotoras da Conferência Mundial sobre Educação para Todos prepararam anteprojetos de dois documentos, que foram submetidos a 9 (nove) consultas regionais, realizadas de outubro de 1989 a janeiro de 1990. Delegações governamentais, representantes de organismos de desenvolvimento multilaterais e bilaterais, de institutos de pesquisa e de organizações não governamentais e especialistas participaram dessas consultas em todos os continentes. A da América Latina e Caribe deu-se em Quito, de 29 de novembro a 1 de dezembro 1989, na "Reunião Preparatória da Conferência Mundial sobre Educação para Todos". Um consenso, aliás por proposta da delegação brasileira, resultou de Quito: sem a transformação dos encargos da dívida externa dos países devedores do Terceiro Mundo em recursos, a serem por eles mesmos aplicados, soberanamente, em programas de Educação Básica, não há como universalizá-la em todo o mundo, neste século. Realizada em Jomtien (Tailândia), de 5 a 9 de março de 1990, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos gerou a "Declaração Mundial sobre Educação para Todos" e o "Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem". (1)

1. Inter - Agency Commission, WCEFA (UNDP, UNESCO, UNICEF, World Bank). Final Report-World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs (5 - 9 March 1990, Jomtien, Thailand) New York, 1990. Tradução em Português: UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem. Brasília, 1991.

A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL.

No âmbito do poder constituinte, a nova Constituição consagrou a prioridade da universalização da alfabetização e da educação fundamental, tanto pela vinculação de recursos à função ensino (art.212), quanto pela subvinculação às funções da alfabetização e da educação fundamental (art.60 do Ato das Disposições Transitórias).

No âmbito do Executivo, o governo federal criou a Comissão do Ano Internacional da Alfabetização (Decreto n.º 219, de 14 de dezembro de 1988) composta por representantes de entidades educacionais organizadas no nível nacional, de educadores e pesquisadores com experiência no setor. A CNAIA elaborou o documento "Alfabetizar e Libertar" (2) que, para além de qualquer pretensão meramente comemorativa, levantou questões para o debate nacional e propôs uma metodologia de ação, para a elaboração democrática do Plano Nacional de Alfabetização.

Conforme já mencionado anteriormente, a delegação brasileira deu grande contribuição em Quito. E, na Conferência Mundial, os representantes do Brasil, em nome do governo, foram signatários da "Declaração Mundial sobre Educação para Todos" e do "Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem".

2. Documento de referência para a I Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania (Comissão do ANO INTERNACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO. Alfabetizar e Libertar. Brasília - 1990 - mimeo.)

A IMPLANTAÇÃO DO PNAC

Com a posse do novo Governo Federal (15 de Março de 1990), a Comissão do Ano Internacional da Alfabetização foi substituída pela Comissão do Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (Decreto n. 99519, de 11 de Setembro de 1991). Esta manteve a mesma metodologia de mobilização nacional, realização de assembléias municipais e estaduais, que culminem na 1ª Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania. Para tanto, nos moldes da composição da Comissão Nacional, constituíram-se Comissões Estaduais e Municipais, todas integrando representantes de governo, de entidades não governamentais, educadores, pesquisadores e especialistas, com vistas a formulação de planos municipais, mais tarde consolidados nos planos estaduais de cada Unidade da Federação.

Cerca de 73% dos Estados consolidaram documentos, a partir de assembléias realizadas na imensa maioria nos seus respectivos municípios.

Os documentos encaminhados ao Ministério da Educação podem-se depreender a grande mobilização ocorrida em todas as regiões do país. Cuidadosamente examinados, eles também forneceram elementos para a formulação dos anteprojetos de Declaração Nacional sobre Alfabetização e Cidadania e de Plano Nacional de Alfabetização e Educação Básica contidos neste documento-base.

Papel importante terão os novos governos estaduais recém-empossados, através de suas Secretarias de Educação, na continuidade da mobilização.

Por isso, antes da 1ª Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania (a ser realizada no segundo semestre de 1991), a Comissão Nacional promoverá uma reunião preparatória, (em Brasília, nos dias 18 a 20 de abril de 1991), com vistas a, juntamente com representantes das Comissões Estaduais, das Comissões Municipais e convidados especiais, consolidar a minuta da "Declaração Nacional sobre Alfabetização e Cidadania" e do "Plano Nacional de Alfabetização e Ensino Fundamental" (Documento Básico).

Esse Documento Básico será devolvido aos Estados, para ser amplamente discutido e enriquecido, a fim de que, finalmente, na 1ª Conferência Nacional sobre Alfabetização e Cidadania, tenhamos uma Declaração e um Plano Nacionais que reflitam os princípios, os objetivos e interesses da maioria da nação brasileira, quanto à universalização da alfabetização e da educação básica, e que possibilitem os meios de concretizá-los e satisfazê-los.

1. DECLARAÇÃO NACIONAL SOBRE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA

PREAMBULO

Embora já tenham transcorrido 167 anos, ainda não conseguimos alcançar a meta de oferecer "a Instrução primária e gratuita a todos os cidadãos" (sic) (3), prevista na primeira Constituição e reiterada nas subsequentes Cartas Magnas do país.

É evidente que a distância entre as intenções legalmente proclamadas e sua efetiva concretização ou demonstram lirismo constituinte, dada a falta de condições reais, ou artimanha para ludibriar a igualdade admitida apenas no nível formal.

Uma sumária análise da evolução do país demonstra que o crescente analfabetismo não é mero fator de subdesenvolvimento, mas resultante de um modelo econômico injusto. Assim, não é a falta de recursos humanos, técnicos, materiais e financeiros que tem agravado a situação da educação básica no país, e a falta de vontade política dos detentores do poder, cujo compromisso tem sido com a desigualdade e a discriminação da maioria quanto ao usufruto dos benefícios do desenvolvimento econômico.

Embora o país continue a se vangloriar da oitava posição mundial quanto ao Produto Interno Bruto (PIB), mantidas as atuais tendências, caminhamos, aceleradamente, para o quarto mundo: (4)

3. Artigo 179, inciso XXXII, do Esboço de Constituição para o Império do Brasil, jurada por Dom Pedro I. (Reprodução fac-similar IN - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / ARQUIVO NACIONAL. O Constitucionalismo de Dom Pedro no Brasil e em Portugal. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1972).

4. Segundo dados do IBGE e do Relatório do Banco Mundial.

- Em 1990, a soma de todos os bens e serviços produzidos no Brasil teve queda recorde - 4,6%.
 - Acusamos um crescimento demográfico além do esperado: 153 milhões de habitantes em dezembro do mesmo ano (projetava-se apenas para 1995 a taxa de 150 milhões).
 - Não conseguimos, portanto, acompanhar a elevação da renda "per capita" que ocorreu nos países primeirmundistas (passamos de US\$ 2.400 para apenas US\$ 1.490).
 - Temos a terceira pior distribuição de renda do mundo (atrás apenas de Honduras e Serra Leoa), pois, de 13,4%, metade da população brasileira diminuiu sua participação na renda nacional para 10,4%, enquanto os 10% mais ricos elevaram sua quota de 46,02 para 53,2%.
 - Gastar-se pouco e mal, tanto pela inversão de prioridades, quanto pelo consumo da maior parte dos recursos nas atividades meio.
- No setor educacional, a situação não é animadora : (5).

- Ainda que a taxa de analfabetismo em sentido restrito tenha caído de 26% (1980) para 18,8% (1987), o número de analfabetos (com 15 ou mais anos de idade) aumentou de 1983 até hoje (de 17.204.041 para 17.387.580).
- Embora tenha aumentado o atendimento na Educação Infantil (0 a 6 anos) de 5,9% para 15,3% na década de 80, na quase 30 milhões de crianças nesta faixa etária sem atendimento e os atendidos não pertencem às famílias de mais baixa renda (cerca de 60 milhões de brasileiros sobrevivem com renda familiar inferior ao salário mínimo). E este atendimento, cuja maior expansão se deu na rede municipal (de 35,3% em 1980 para 47,4% em 1987), representa queda de qualidade dada a vulnerabilidade financeira e técnica dos municípios.
- Segundo as estimativas, em 1987 aproximamo-nos dos 5 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, com uma queda de atendimento em relação a 1980 (de 84,2% para 82,2%).
- Excetuando-se a 1ª, as taxas de repetência aumentaram em todas as séries do 1º grau e as taxas de evasão elevaram-se em todas as séries, impedindo a aceleração da correção da distorção série-idade.

- Continua a tendência da década anterior dos anos 60 de diminuição da taxa de conclusão do 1º grau pelos alunos que nele ingressaram.
- Há consenso sobre a queda de qualidade em todo o sistema de ensino, particularmente na educação básica.
- Ainda que denunciada por todos, as condições de trabalho e remuneração dos docentes continuam muito aquém do necessário ao desenvolvimento do trabalho educativo digno.

Este quadro educacional pode sugerir uma inércia generalizada, sucedânea de uma ausência de vontade política em todos os segmentos sociais. Não é bem assim: ao longo de toda História da Educação Brasileira travaram-se lutas pela laicização, pela escola pública e gratuita e pela qualidade do ensino. Com a marginalização de imensos contingentes populacionais da escolarização regular na idade própria, ganharam relevo as lutas pela educação de jovens e adultos. De um lado, as campanhas esporádicas do Estado, desde 1946 até meados da década de 60, quando surge a Campanha Nacional de Alfabetização.

Por iniciativa dos governos de exceção, a questão da educação de jovens e adultos foi enfrentada institucionalmente, tanto através do Movimento Brasileiro de Alfabetização, quanto através do Ensino Supletivo (sistema compensatório paralelo ao sistema regular de ensino).

Por outro lado, Paulo Freire concebera e experimentara, em Recife, uma concepção de educação de adultos, entendida como

Instrumento de conscientização e participação ativa na transformação da sociedade, e embora tenha encontrado eco no Movimento de Cultura Popular (MCP) e no Movimento de Educação de Base (MEB) - este iniciado pela Igreja Católica no final dos anos 60 - esbarrou na reação do governo autoritário recém instalado. Banidos do país - autor e método -, encontraram terreno fértil em outros continentes, enquanto a ação governamental assistemática, com caráter de campanha, baseada no voluntariado e dissonante das necessidades da população, acumulava fracassos e insucessos.

Substituindo o CDBRAL, a Fundação EDUCAR embora se propusesse a modificar as estratégias de execução pela descentralização dos recursos, pela parceria na formulação das políticas e pela liberdade de concepção das entidades executoras, não conseguiu universalizar a alfabetização na população marginalizada da escola na idade própria.

Não obstante as dificuldades que persistem - a dívida acumulada no setor educacional, a sociedade brasileira tem demonstrado:

a) motivação, mobilização e organização necessárias ao enfrentamento da questão do analfabetismo;

b) um volume de informações e de conhecimentos específicos capazes de possibilitar uma educação básica de qualidade;

c) disposição para alianças e parcerias nunca antes detectadas no país;

d) reconhecimento, expresso no texto constitucional, do direito público subjetivo à educação básica e dos direitos dos

grupos excluídos, por razões de etnia, de sexo, de convicção política e de condição social.

Além desses fatores, temos uma Constituição que vincula recursos ao ensino, subvinculando metade deles à alfabetização e à educação fundamental, e prevê o direito e aponta os instrumentos e mecanismos necessários a seu atendimento pelas autoridades.

Em consequência, nós, participantes da I Conferência Brasileira sobre Alfabetização e Cidadania, reunidos em Brasília em 1991, convictos de que:

I - Todo e qualquer Plano ou Programa Nacional de Educação estará fadado ao fracasso se não contar com o esforço integrado da sociedade política e de toda sociedade civil, mobilizadas através de todos os meios modernos de comunicação;

II - A Alfabetização deve ser entendida não apenas como domínio da escrita e da leitura na língua materna, domínio dos cálculos básicos e de noções generalizadas do processo social, mas também de todos os instrumentos necessários à participação ativa no processo produtivo e usufruto do produto social e cultural;

III - A cidadania é uma conquista de cada pessoa que, da sociedade deve receber as condições de desenvolvimento das habilidades pessoais, para seu exercício pleno (participação no processo de autodeterminação pessoal e coletiva);

IV - O analfabetismo (condição de quem não teve acesso às condições básicas de desenvolvimento das próprias capacidades e habilidades, necessárias à inserção na vida moderna brasileira)

o resultado de discriminações impostas por uma sociedade injusta, meritocrática, que não permite a realização da democracia plena,

V - Nossa inspiração deve ser buscada nas lutas contra o analfabetismo, que se embasaram em concepções libertadoras, equalizadoras e promotoras da cidadania;

VI - A alfabetização é um processo cuja plenitude só pode ser alcançada com a universalização da educação básica, dispensada, regular e sistematicamente, a todos os brasileiros, proclamamos a seguinte

DECLARAÇÃO NACIONAL SOBRE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA

ARTIGO 1º - TODO BRASILEIRO TEM DIREITO A EDUCAÇÃO BÁSICA, GRATUITA E DE QUALIDADE, pois além de ser capaz de aprender e ensinar, não pode ser submetido aos processos educacionais meritocráticos e discriminatórios que fortalecem a exclusão da maioria, impedem a igualdade e comprometem a justiça social e o desenvolvimento.

ARTIGO 2º - TODO BRASILEIRO TEM DIREITO A UMA EDUCAÇÃO BÁSICA, SISTEMÁTICA, METODICA E PROFISSIONALIZADA, NA IDADE PRÓPRIA, já que as campanhas, os movimentos esporádicos e os eventos são paliativos que têm camuflado a falta de responsabilidade dos governos para com um direito hoje prescrito na Constituição do País, além de não resolverem a questão da

universalização e da alfabetização e da educação básica.

ARTIGO 3º - TODA CRIANÇA BRASILEIRA DE ZERO A SEIS ANOS TEM DIREITO A EDUCAÇÃO INFANTIL, e, não sendo "projeto de adulto" nem "pequeno sistema de carências", deve nela receber um tratamento especificamente pedagógico que não seja propedêutico ou compensatório, mas que leve em conta suas condições de vida, seus direitos, suas aspirações e interesses, isto é, que a trate como um cidadão que é criança.

ARTIGO 4º - O ENSINO FUNDAMENTAL SERÁ PRIORITARIAMENTE CONTEMPLADO NOS PLANOS, PROGRAMAS, PROJETOS E RECURSOS GOVERNAMENTAIS, pois é o alicerce da educação básica e de toda educação ulterior e não pode ser sacrificado antes de sua universalização, que não deve ser entendida apenas como universalização do acesso, mas como permanência e conclusão, por todos os brasileiros.

ARTIGO 5º - OS BRASILEIROS JOVENS E ADULTOS, MARGINALIZADOS DA ESCOLA NA IDADE PRÓPRIA, TÊM DIREITO AO ENSINO FUNDAMENTAL, integrado ao Sistema Educacional Brasileiro, ministrado em escolas, por docentes profissionais e com metodologia própria, que leve em conta as características do estudante trabalhador.

ARTIGO 6º - TODAS ESCOLAS TÊM AUTONOMIA PARA ELABORAREM E EXECUTAREM SUAS PRÓPRIAS CONCEPÇÕES DE ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL, respeitadas as necessidades dos alfabetizandos e educandos, e observadas as diretrizes dos sistemas educacionais a que estiverem jurisdicionadas.

ARTIGO 7º - A ALFABETIZAÇÃO E O ENSINO FUNDAMENTAL SERÃO MINISTRADOS POR DOCENTES PROFISSIONALIZADOS, RESPEITADOS EM SEUS DIREITOS (BOAS CONDIÇÕES DE FORMAÇÃO, DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO CONDIGNA) E COBRADOS EM SEUS DEVERES DE EDUCADORES. Pois a improvisação de "professores" só tem colaborado para o desprestígio da categoria (pelo fisiologismo no recrutamento, pela desmobilização e desmoralização) e para o fracasso do ensino.

ARTIGO 8º - TODOS OS NÍVEIS DE GOVERNO E OS REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS SE PROPÕEM A UMA ALIANÇA TÁCITA E A PARCERIAS ESPECÍFICAS, na luta pela universalização da Alfabetização e do Ensino Fundamental, a serem explicitadas em projetos próprios, através de termos adequados, competindo:

A - AO MEC, ATRAVÉS DA COMISSÃO NACIONAL DO PNAC

I - estabelecer diretrizes e prioridades nacionais,

II - articular os Estados entre si e estes com os municípios e ONGs, organizadas em nível nacional, para ações comuns;

III - fazer a redistribuição dos recursos do Fundo Nacional de Educação Básica (FNEB), de modo a corrigir disparidades regionais.

B - AS SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO, ATRAVÉS DAS COMISSÕES ESTADUAIS DO PNAC:

I - estabelecer diretrizes e prioridades estaduais;

II - articular planos municipais de alfabetização e educação fundamental com ações das ONGs organizadas em nível estadual;

III - fazer a redistribuição dos recursos do Fundo Estadual da Educação Básica (FEED) de modo a corrigir disparidades municipais;

IV - fazer-se representar na Comissão Nacional do PNAC.

C - OS ORGÃOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, ATRAVÉS DAS COMISSÕES MUNICIPAIS DO PNAC.

I - levantar as demandas e necessidades de alfabetização e ensino fundamental do município;

II - promover o atendimento à demanda e necessidades levantadas, através da ação articulada das escolas, núcleos comunitários e movimentos das organizações não governamentais;

III - promover a alocação dos recursos do Fundo Municipal da Educação Básica (FMEB) para as unidades alfabetizadoras e de ensino fundamental;

IV - fazer-se representar na Comissão Estadual do PNAC.

ARTIGO 9º - ALÉM DOS RECURSOS SUBVINCULADOS (Artigo 60 do Ato da Disposições Transitórias da Constituição Federal), E DOS RECURSOS DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO, A ELIMINAÇÃO DO ANALFABETISMO E A UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL CONTARÁ COM RECURSOS ADICIONAIS, DE MODO A PERMITIR A TODOS OS EDUCANDOS DESTES NÍVELS, O VALOR EQUIVALENTE AO CUSTO-PADRÃO-QUALIDADE, definido, bienalmente pela Comissão Nacional do PNAC, ouvidas as comissões estaduais.

ARTIGO 10º - O PNAC SERÁ AVALIADO SISTEMÁTICA E PERMANENTEMENTE, e esta avaliação se voltará para a gestão e desempenho, em função da cobertura e dos indicadores básicos de qualidade, a serem definidos pela Comissão Nacional do PNAC. Em 1995, serão consolidados e publicados os dados das avaliações sistêmicas, com vistas ao replanejamento para o último lustro da década.

Brasília, ____ de _____, 1991

2 - PLANO NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E ENSINO FUNDAMENTAL.

INTRODUÇÃO

Por entender que analfabeto é um indivíduo que não domina os instrumentos básicos para participar como cidadão numa sociedade, é que conceituamos alfabetizado o indivíduo que tem as condições para desenvolvimento de capacidades e habilidades, tanto para participar do processo produtivo, quanto para usufruir do produto social e cultural resultante. Neste sentido, todo analfabetismo é funcional. Isto é, refere-se a uma sociedade específica, em um determinado momento histórico. Como estabelece a Constituição Federal (1988), não há como dissociar eliminação do analfabetismo de um Plano de Universalização do Ensino Fundamental.

A improdutividade do ensino fundamental, gerada pelo não atendimento, pela repetência e pela evasão, é a fonte alimentadora do analfabetismo no país. Daí, a exigência de um combate sistemático, por meio de um Plano Nacional de Alfabetização e Ensino Fundamental que mobilize todas as forças sociais existentes, que estabeleça investimentos contínuos e substantivos, e que valorize a educação como instrumento da cidadania e da melhoria da qualidade de vida e crie mecanismos que assegurem o cumprimento das conquistas legais.

Alfabetizar-se, portanto, não é apenas aprender uma técnica de ler e escrever palavras.

Na história do homem, primeiro ele criou seu instrumento de trabalho, suas condições de sobrevivência e depois é que deu nome ao que havia feito. Por isso, a leitura das palavras não pode ser separada da leitura do mundo.

A alfabetização deve ajudar a perceber o problema de cada um, ajudar a discuti-lo e organizar as forças que podem superá-lo.

O sucesso no processo de alfabetização deve ser medido pela melhoria ou não da qualidade de vida do alfabetizado.

Para isso, o professor alfabetizador não pode desconhecer a realidade do aluno, mas partilhar dela e participar com ele da aventura de transformar o mundo que o cerca.

1 - MOBILIZAÇÃO DE TODAS AS FORÇAS SOCIAIS

A história de luta contra o analfabetismo nos mostra que ele só foi vencido quando toda sociedade se mobilizou em favor de uma educação básica para todos. Quando a sociedade como um todo assume sua própria educação como valor essencial na qualidade de vida de cada pessoa, nada pode conter o sucesso de um plano de ação alfabetizadora.

A mobilização popular é fator indispensável ao presente plano de ação. Ela é pré-condição da própria criação da vontade política dos governantes.

Vontade política da maioria da população de ter acesso aos instrumentos básicos de leitura, escrita e cálculo é um fato facilmente constatável. A iniciativa governamental, através da estratégia de um plano já existente é, inicialmente, a de dar corpo a essa vontade coletiva, oriunda de todas as forças sociais existentes, mobilizando-as na criação de uma idéia-força, em torno do valor da alfabetização e da educação básica. O desafio inicial deste plano, ao contrário de outros que o precederam, não é apenas de mobilizar recursos (absolutamente necessários), mas o

de mobilizar uma força existente na sociedade, na direção da construção de um país onde todos os habitantes sejam cidadãos.

Essa força despertada, através de uma intensa mobilização social e permanente, manterão viva a pressão sobre os governantes para a democratização das oportunidades educacionais, para a construção da escola de qualidade para todos e, precipuamente, para a elevação do grau de escolaridade da população como um todo.

Nos setores em que as elites, por interesses próprios, tiveram vontade política para enfrentamento dos problemas apresentados, soluções adequadas foram encontradas - comprovando que a ineficiência e ineficácia do sistema de ensino não podem ser debitadas à falta de recursos materiais ou técnicos. O país não mais aguenta a ineficácia do sistema de ensino, pois ela compromete todo seu desenvolvimento.

Não sendo o problema do ensino uma questão de recursos apenas essenciais, depende, fundamentalmente, de vontade política. Na história da educação brasileira, a contenção da expansão das oportunidades educacionais de qualidade tem correspondido aos interesses de uma minoria. Na democracia, essa realidade até agora apresentada como necessária, é essencialmente contingente, pois seu sentido pode ser invertido na satisfação dos interesses da maioria, desde que esta, mobilizada e organizada, determine a vontade dos governantes. O sucesso do Plano Nacional de Alfabetização (PNAC) com seus respectivos descobrimentos ao nível das unidades federadas e dos Municípios depende, fundamentalmente, de uma estratégia de mobilização. Esta deve envolver :

a - elaboração de uma estratégia de mobilização de toda sociedade brasileira para a importância da alfabetização, como direito indissociável do exercício da cidadania. (Neste sentido, a participação da televisão, do rádio, dos jornais, da propaganda, são indispensáveis como meios de abrangência nacional);

b - maior envolvimento da universidade como segmento educacional altamente qualificado, em ações de alfabetização, tais como:

b/1) programas de capacitação, pesquisa e assistência a escolas,

b/2) substituição de créditos acadêmicos de estudantes (de graduação e pós-graduação) por atividades de alfabetização;

b/3) uso das instalações da universidade em horários e períodos que possibilitem o desenvolvimento de ações de alfabetização e ensino fundamental,

c - estímulos aos setores produtivos para que facilitem o desenvolvimento de ações educativas no interior das empresas, mediante proposição de adequadas medidas fiscais a serem oportunamente propostas. Veiculada pelos meios modernos de comunicação, deve ter respaldo nos grupos organizados da sociedade, tais como: sindicatos, clubes de serviço, movimentos comunitários, poderes constituídos - legislativo, executivo e judiciário - , que seriam estimulados a desencadear ações e oferecer propostas capazes de garantir a

efetiva prioridade para a alfabetização e para o ensino fundamental;

d - incentivo e apoio às iniciativas de alfabetização e ensino fundamental, formal e não formal, das organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais e populares.

2. VALORIZAÇÃO DA ESCOLA E DA FUNÇÃO DOCENTE.

A valorização da escola, da sala de aula e da função docente é condição previa de sucesso do PNAC. A proposta do PNAC é incentivar as escolas para a criação de suas próprias propostas, com autonomia e participação. Para formar cidadãos, a escola precisa, ela mesma ser cidadã, assumir a sua autonomia.

A escola é entendida aqui como um espaço de organização e sistematização da reflexão sobre as determinações sociais - que se dão, em sua maioria fora dela - de modo a permitir intervenções dos educandos nessas determinações sociais, a fim de revertê-las no sentido dos interesses da maioria. Assim, a escola não é um prédio ou uma instituição, mas um momento - um espaço propício à lecto/escrita/cálculo da realidade, com finalidade de sua transformação, para satisfação dos direitos e interesses da maioria.

Essa escola deve cultivar a curiosidade e o amor pelo estudo, pela disciplina e pelo especificamente pedagógico, o sistemático e o progressivo.

A escola deve ser um espaço aberto. Sua ligação com o mundo se dá pelo trabalho. A escola autônoma procura unir-se ao mundo exterior pelos espaços sociais do trabalho, das profissões,

das múltiplas atividades humanas. Ela é um laboratório do mundo que a penetra.

A transformação da escola burocrática e improdutiva numa escola democrática e eficaz não se dá sem conflitos. Ela se dá lentamente. Pequenas ações, mas continuadas, são melhores no processo de mudança que eventos espetaculares, mas passageiros. Só a ação direta de cada professor, de cada classe, de cada escola, pode tornar a educação um processo enriquecedor.

Não há duas escolas iguais. Cada escola é fruto do desenvolvimento de suas próprias contradições.

Cada escola deveria ser suficientemente autônoma para organizar o seu trabalho da forma que quisesse, inclusive contratando e exonerando, a critério do Conselho de Escola, realmente deliberativo.

Que forças poderiam construir essa "escola cidadã" ?

Uma transformação necessária da educação nacional precisa juntar, antes de mais nada, as forças que até agora lutaram por uma educação para todos, democrática, de boa qualidade.

Identificamos estas forças em torno de dois movimentos básicos — o movimento em defesa da educação pública e o movimento por uma educação popular ; o primeiro, mais concentrado na educação escolar formal, e o segundo, predominante no setor da educação informal e na educação de jovens e adultos. Unir essas forças enraizadas na nossa história da educação, apresenta-se para nós como uma estratégia necessária para realizar, com sucesso, a revolução democrática na educação. O isolamento e o antagonismo dessas duas forças tem emperrado o avanço maior da

universalização e transformação da educação no Brasil.

Essa estratégia baseia-se na constatação de que os projetos educacionais, por melhores que sejam, mas elaborados apenas por especialistas e não enraizados no movimento vivo da educação, sempre fracassaram, mesmo os projetos que dispunham de grandes investimentos, como foi o caso do NOBRAL.

A questão escolar não é apenas uma questão de democratização das oportunidades educacionais. Essa é uma questão profunda, de crise aguda, cuja solução exige utopias concretas, como a da escola popular-cidadã que garanta a permanência, a progressão e a efetiva aprendizagem.

A situação é esta: talência do sistema, desânimo e falta de perspectiva do magistério, perplexidade da burocracia que imobiliza as escolas, dependentes de uma resposta "de cima", que não vem.

A escola só será popular e cidadã se se abrir à ampla participação dos segmentos sociais, a que atende, tornando-os agentes ativos do processo decisório, da formulação de políticas e da gestão pedagógica. Sem dúvida, ela também possibilitará as condições condignas para o desempenho docente.

Numa perspectiva utópica, que é mais forte do que as ideologias, porque nada tem a esconder, ela pode ser transparente, sem táticas ocultas. A utopia propõe o retorno à comunidade, onde surgiu a escola. Para realizá-la, é preciso que a comunidade defenda a escola como defende o acesso aos eletrodomésticos, ao transporte, ao esgoto, ao asfalto, à moradia, ao trabalho, ou, enfim, que ela defenda a educação como fundamental para a sua qualidade de vida.

O período autoritário estigmatizou e empobreceu a função docente pela segmentação da função educativa e, como consequência, trouxe a desvalorização profissional, o desprestígio da categoria, a desqualificação das condições de trabalho e o desrespeito na sua remuneração.

No momento da reconstrução democrática, aparece como primordial para a educação a valorização da função docente como função educadora. Concretamente, para recuperar seu "status" no processo educativo não basta ao docente a mobilização e organização para as reivindicações meramente corporativas. É necessária a recuperação da competência técnica, pelo estudo e pesquisa persistentes; a reconstrução de uma postura de educador, a construção de uma consciência crítica, sintonizada com os interesses da maioria da população; e, finalmente, o resgate da totalidade do processo educativo como função precipuamente docente.

A escola popular-cidadã não nasce espontaneamente embora formule seu próprio projeto. Ela não prescindir da responsabilidade do Estado, por meio de políticas e recursos que possibilitem a formação, a atualização e o aperfeiçoamento dos docentes e as condições materiais que a tornem um local de preservação e expansão da cultura, do saber e da cidadania.

3. CAPTAÇÃO E ALOCAÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PÚBLICOS PARA ALFABETIZAÇÃO E ENSINO FUNDAMENTAL.

Para enfrentar as necessidades geradas pela questão do analfabetismo no País, as esferas públicas terão que modificar fontes de financiamento já existentes e criar novas fontes de

recursos financeiros:

A questão essencial que se coloca de início diz respeito aos dispêndios mínimos que a União, O. Federal, Estados e Municípios têm que aplicar em educação. Estes dispêndios retirados da receita de impostos, incluindo os transferidos, devem ser regulamentados por legislação específica. À semelhança do que foi feito na Lei Federal nº 7.048/85, que dispôs sobre o entendimento do que significa manutenção e desenvolvimento do ensino. No momento, o mais adequado é seguir o projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases, que dispõe sobre o entendimento do que são e do que não são consideradas despesas de ensino. A regulamentação rigorosa poderá levar à necessidade de mais investimentos na área de ensino, dando melhores condições financeiras para enfrentar as necessidades criadas para se tentar eliminar o analfabetismo.

Outra questão que terá que ser enfrentada é que afeta significativamente a receita de impostos diz respeito à orientação do sistema econômico. A economia em recessão acaba afetando a possibilidade do crescimento das atividades econômicas, gerando o desemprego. A educação se vê afetada, principalmente o ensino fundamental, sob dois aspectos principais. A queda nas atividades econômicas gera queda da receita de impostos e desemprego gera queda na receita da contribuição social do salário-educação, recurso vinculado ao ensino fundamental. Urge, portanto, uma reformulação no sistema econômico.

Mas, talvez, o mecanismo mais importante para enfrentar o analfabetismo esteja na reestruturação do salário-

educação. Algumas medidas já propostas poderão alterá-lo significativamente, como se pode ver a seguir:

1 - elevar a alíquota de incidência de 2,5% para 3,5%;

2 - modificar a base de incidência do salário de contribuição das empresas para a folha de salários, sem exclusão das parcelas dos salários que ultrapassem o teto de 10 salários mínimos;

3 - redistribuir os recursos do salário-educação para as três esferas públicas, de conformidade com as seguintes parcelas: 30% para a União, 50% para os Estados e 20% para os Municípios,

4 - adotar a política de redistribuição da quota-estadual para os Municípios, redistribuindo 30% da quota-estadual. O processo final na distribuição seria o seguinte: 30% para a União, 35% para os Estados e D. Federal, 35% para os Municípios,

5 - retorno à natureza inicial do salário-educação, que era aplicado para expansão do ensino fundamental, deixando sua manutenção ser custeada com a receita de impostos;

6 - limitar em 10%, no máximo, a possibilidade de aplicar os recursos do salário-educação em despesas administrativas.

Uma outra alternativa é a criação do salário-creche, outra contribuição social à semelhança do salário-educação, evitando os atuais desvios do salário-educação. A alíquota proposta na nova L.D.B. é de 1% sobre a folha de salários e será utilizada para financiar o novo compromisso governamental de integrar creches e pré-escolas ao sistema de ensino.

Outra alternativa mais difícil é vincular parte dos recursos das loterias e do Finsocial. Com a Constituição de 1988, a educação perdeu parte dessas fontes, que foram realocadas para o sistema de seguridade social. Como as modificações do sistema de seguridade social não atingiram sua plenitude, enquanto isso não ocorrer, 20% desses recursos poderão ser encaminhados para o PNAC.

A seguir, sugerem-se algumas alternativas de fontes de recursos financeiros que poderão beneficiar o PNAC e o ensino regular de modo geral:

1 - aumentar a progressividade do imposto de renda de 25% para 35%, beneficiando os Fundos de Participação dos Estados e Municípios e, indiretamente, o ensino,

2 - aplicar em ensino parte dos "royalties" cobrados pelos Estados para exploração do gás ou óleo extraído da plataforma Continental,

3 - criar incentivo fiscal associado ao imposto de renda, que permita às empresas deduzirem em dobro o imposto devido as quantias que aplicarem no PNAC,

4 - reverter parte da receita apurada no processo de desestatização para financiar o PNAC, lembrando que essas empresas já contaram muitas vezes com recursos do orçamento fiscal, sacrificando o montante de recursos da receita de impostos e, conseqüentemente, os setores sociais, neles incluída a educação.

Essas novas fontes dependerão, em grande parte, da vontade política dos governantes que pretendam dar eficácia ao PNAC.

Os recursos de diversas fontes poderão constituir Fundos do Ensino Básico, nas três esferas do poder, União, Estados e Municípios. Estados e municípios poderão se organizar em consórcios e unir esforços na luta contra o analfabetismo. O segredo da gestão democrática está no critério de representatividade dos gestores dos fundos, que deve envolver os poderes governamentais, os trabalhadores em educação e as forças atuantes da comunidade.

Na alocação dos recursos públicos, de uma esfera de poder para outra, convém que os recursos financeiros não sejam transferidos mediante:

- 1 - cumprimento do artigo 212 da Constituição Federal, que prevê o dispêndio de 25% da receita de impostos, inclusive os transferidos, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

- 2 - cumprimento do Estatuto do Magistério, com a implantação dos planos de cargos e salários,

- 3 - exigência de ingresso por concurso público nos cargos de magistério e de especialistas,

- 4 - exigência de elaboração e cumprimento do Plano Estadual ou do Plano Municipal de Educação.

Convém ressaltar que é no período em que ocorrem as crises cíclicas do capitalismo, com recessão e desemprego, é que os países voltam suas vistas para educação e aumento da escolaridade para se prepararem para a fase de crescimento que virá mais tarde. Mas é nestes momentos que, paradoxalmente, em função da crise, os recursos são insuficientes. Não havendo poupança interna, nestes momentos, os países tendem a recorrer a empréstimos externos. No caso da situação brasileira, os recursos

externos equivaleram, em média, a 1% do montante total de recursos financeiros investidos em educação. A captação de recursos externos poderá ser uma das saídas para obtenção de recursos financeiros para o PNAD.

Ressalta-se que, para eliminar o analfabetismo, o país terá que fazer um grande esforço, como se pode ver a seguir:

Quadro 4

Ensino regular de 1º grau

Taxa de atendimentos e alunos de 7 - 14 anos fora da escola

Brasil, 1980 a 1989

ANO	TAXA DE ATENDIMENTO 7 - 14 ANOS	ALUNOS FORA DA ESCOLA 7 - 14 ANOS
1980	84,2	3.457.550
1981	79,8	4.655.425
1982	82,9	3.965.456
1983	85,4	3.392.031
1984	82,7	4.205.049
1985	80,9	4.641.006
1986	80,6	4.913.938
1987	81,8	4.715.610
1988	82,2	4.745.578
1989	82,2	4.892.905

Fonte - MEC. A educação no Brasil na década de 80.
Brasília, 1990, p. 14

Pelo quadro exposto verifica-se que em termos de taxas de atendimento, na faixa etária de 7-14 anos, o Brasil já esteve melhor no início da década de 80 do que está nos dias atuais. A situação atual está mais grave, com 4.892.905 crianças fora da escola, em 1989. Se considerarmos que várias escolas funcionam em turnos desdobrados, triplicados e quadruplicados, a exigência de vagas para a escolas de 4 horas por dia poderá exigir a abertura de cerca de 10 milhões de vagas.

Convem notar que o custo-médio aluno-ano nas escolas publicas de 1^o grau, no Brasil, em 1987, era o seguinte :

EM US\$			
ZONA	REDE ESTADUAL	REDE MUNICIPAL	REDE PÚBLICA
URBANA	111,4	96,8	105,3
RURAL	163,3	46,7	75,5
TOTAL	146,3	52,2	80,4

Fonte : Xavier e Marques - Custo direto das escolas de 1^o grau - Brasília, MEC, 1987 "in" A educação no Brasil na década de 80 - MEC, 1990 - p 76.

No primeiro caso-de cerca de 3 milhões de alunos fora da escola-precisaríamos conseguir, na década de 90, cerca de 400 milhões de dólares e, no segundo caso, haveria necessidade de se obter 500 milhões de dólares.

Portanto, o Brasil tem um imenso caminho a percorrer que exigirá a obtenção de novas fontes de recursos para concretizar o PNAC.

Dada a carencia de recursos financeiros na educação, convem aplicar o inciso (II), do artigo 3^o, da Constituição Federal, que prevê entre os princípios fundamentais da Federação, a eliminação da miséria e das desigualdades sociais. Neste aspecto, os recursos financeiros deverão ser aplicados seletivamente, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais (União), as desigualdades inter-municipais (Estados) e as desigualdades intra-municipais entre bairros e distritos (Município). Portanto, a aplicação dos recursos financeiros públicos deve priorizar os bairros mais pobres, dos Municípios mais pobres e situados nos Estados e regiões mais pobres do País.

A aplicação indiscriminada acentuará o papel da escola como reprodutora de desigualdades sociais.

A alternativa de aplicar 50% dos recursos das esferas públicas no ensino fundamental e programas de erradicação do analfabetismo, na década de 90, conforme o que dispõe o artigo 60, das Disposições Transitórias, da Constituição Federal, poderia criar sérios embaraços à União, que aplica cerca de 30% dos recursos no ensino superior federal. A alternativa mais lógica e viável, para cumprir o artigo 60, na esfera federal, é aumentar o montante de investimento no ensino fundamental. Nesta perspectiva, os recursos aplicados no ensino fundamental teriam que aumentar 3 vezes mais o atual investimento. O dispêndio mínimo de 18%, portanto, teria de ser elevado para 32,4% da receita de impostos.

4. Estratégias básicas

Em vez de propor objetivos e metas irrealizáveis, como ocorreu em muitos planos governamentais, o PNAC propõe estratégias básicas, que sustentem a continuidade do projeto educacional, tal qual foi definido até aqui.

O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania pretende estabelecer de forma bastante concreta o "regime de colaboração" estabelecido pela Constituição, entre a União, os Estados e os Municípios, bem como estimular a parceria entre órgãos governamentais e não-governamentais.

Nesse sentido, além do diagnóstico nacional, estadual e municipal da situação do analfabetismo, o presente Plano de Ação prevê o levantamento de todas as forças sociais já existentes e

que, trabalhem ou tenham alguma experiência no campo da alfabetização, seja de criança, seja de jovens e adultos. Numerosas instituições públicas, privadas, organizações populares e da sociedade civil podem vir a contribuir nesse esforço que não pretende se apenas de um governo, mas de toda a nação.

Embora o Plano de Ação do PNAC distribua a responsabilidade entre as três esferas do poder público e convoque a sociedade civil nesta mobilização, ele prevê uma forte ênfase nas bases municipais. O poder local é o poder privilegiado na ação educativa. Por isso, o Plano foi construído democraticamente, a partir de uma proposta da comissão do PNAC, mas que foi discutido nos municípios e nos Estados e, no seu funcionamento, prevê que a base dos Planos estaduais e do PNAC se constituam a partir dos Planos Municipais. Fica clara essa dinâmica, por exemplo, num Plano de formação inicial e continuada dos professores alfabetizadores, que deve partir dos municípios.

As Comissões Municipais do PNAC, logo que constituídas, fazem o levantamento das necessidades básicas de alfabetização e pós-alfabetização, levantam os recursos humanos existentes, demonstram a capacidade própria já disponível pelos municípios no atendimento a essa demanda e estabelecem um plano com objetivos, metas e estratégias de ação concretas para se credenciarem aos recursos disponíveis no seu Fundo Municipal de Educação Básica. Quando os recursos municipais forem insuficientes, os Estados por meio de seus Fundos, devem intervir para diminuir as disparidades regionais, tendo papel equalizador, seja na assistência técnica, seja na assistência financeira aos municípios. Com o mesmo papel, a União intervém na correção entre as disparidades entre os

Estados (regionais).

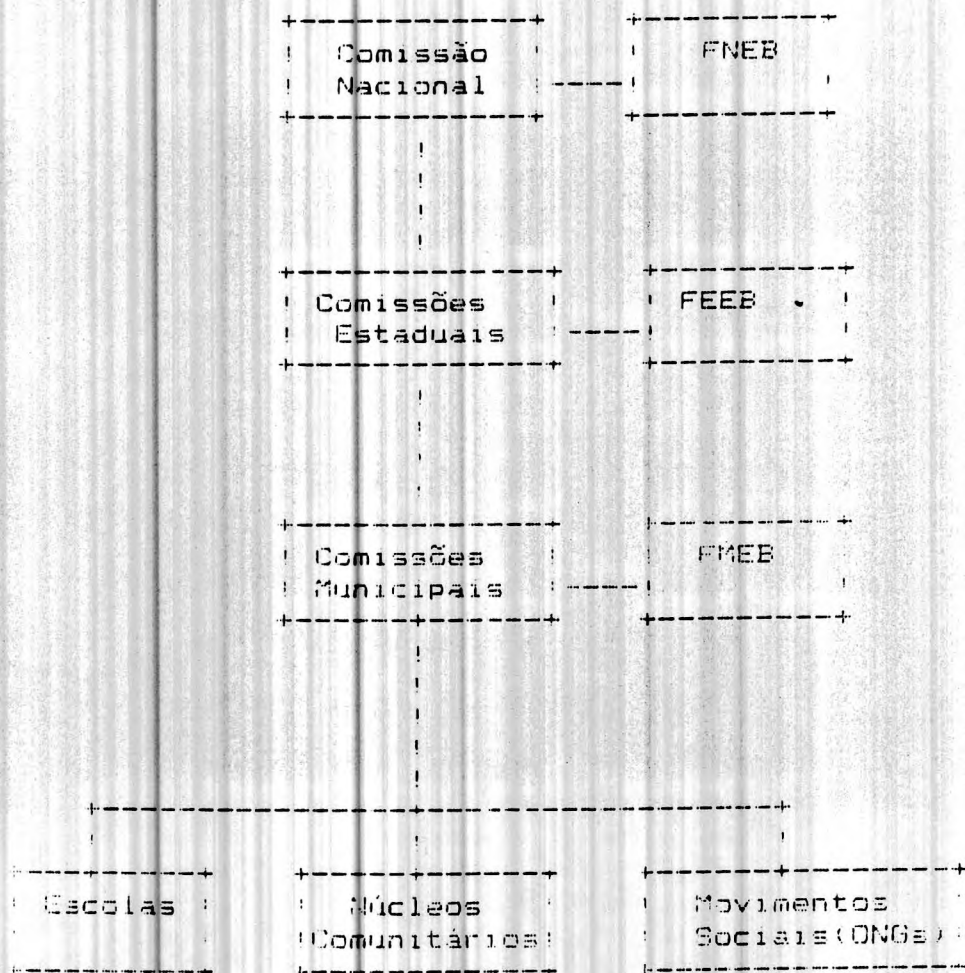
As etapas e o ritmo dependem da capacidade de mobilização de cada Município.

O papel dos Estados e da União, porém, não se restringe ao mero repasse financeiro. Os Estados deverão facilitar e coordenar o intercâmbio de experiências regionais, a realização de Congressos Estaduais, preparatórios ou não ao Congresso Anual Nacional de Albetização e Cidadania, cujo objetivo geral é acompanhar e avaliar a execução dos Planos.

Por pretender ser um esforço continuado, sistemático e articulado, com vistas à formulação e execução de políticas de curto, médio e longo prazos, o PNAC se difere dos planos anteriores. Daí que as estruturas básicas precisam ser implantadas por leis municipais, articuladas num todo com as leis estaduais e com Decreto (ou Lei) federal. O PNAC se constitui num programa de implantação de estruturas permanentes, para a solução dos problemas da educação básica no Brasil.

Esquemáticamente, essas estratégias básicas poderiam funcionar com a seguinte estrutura:

ESTRUTURA DO PNAC



Legenda

- FNEB - Fundo Nacional de Educação Básica
- FEED - Fundo Estadual de Educação Básica
- FMEB - Fundo Municipal de Educação Básica

Observações:

- 1.^a - Cada instância administrativa institui seu próprio Fundo, destinado ao desenvolvimento da Educação Básica.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FNEB) será constituído, no mínimo, pelos recursos resultantes da arrecadação de impostos, sub-vinculados constitucionalmente (30% de 18%), mais 10% da arrecadação do Salário Educação.

Fundo Estadual de Desenvolvimento da Educação Básica será constituído, em cada Unidade da Federação pelos recursos próprios, mais os repasses da União, destinados a este nível de ensino.

O Fundo Municipal de Desenvolvimento da Educação será constituído de recursos próprios, mais os repassados pelo respectivo Estado.

- 2.^a - No nível nacional, representação paritária do MEC, do CONSED, da UNDIME e das ONGs (Comissão Nacional do PNAC) definem os critérios de redistribuição dos recursos da FNEB. No nível estadual, representação paritária da Secretaria de Educação do Estado, da UNDIME do Estado e das ONGs do Estado (Comissão Estadual do PNAC) definem os critérios de distribuição dos recursos do FEEB. No nível municipal, representação paritária do Órgão Municipal de Educação, das

Escolas públicas, núcleos e ONGs do Município (Comissão Municipal do PNAC) definem critérios de distribuição dos recursos do FMEB

- 3^a - Na formulação de Planos, Programas e Projetos, segue-se sentido inverso, consolidando-se, nos níveis superiores subsequentes, os Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação Básica.

5. CRONOGRAMA INDICATIVO

5.1. 1991

ATIVIDADES	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Reunião preparatória 1ª Conferência bras. de Alfabetização e Cidadania	*								
Institucionalização Comissões E.L.T. e Mun.	*	*							
Elaboração dos Planos Municipais		*	*	*					
Negociação UNE, Escolas nucleos					*	*			
Negociação Comissão Estadual							*	*	
Negociação Comissão Nacional								*	*

5.2. 1992-1995

- a) Execução dos Planos e Projetos
- b) 1995 - Avaliação dos Resultados
 - Replanejamento
 - Renegociação dos Recursos

5.3. 1996-2000

- a) Execução dos Planos e Projetos
- b) 2000 - Avaliação dos Resultados da Década
 - Replanejamento
 - Renegociação

Embora a crise tenha se abatido sobre a educação nacional, embora a confiança nas autoridades esteja abalada e a esperança seja apenas a fímbria de uma mortalha que cobre a escola brasileira, não haverá momento melhor que este para renovar o compromisso com o inevitável esforço - de curto, médio

o longo prazo -, a fim de que miremos o horizonte do ano 2000 com a perspectiva de sairmos do Terceiro Mundo.

Esse esforço cobra as últimas energias da nação, convicta de que a educação básica, universalizada, gratuita e de boa qualidade, é pré-condição para construção de qualquer civilização. De fato, o momento é este: há uma mobilização em todo o globo, a partir da Conferência Mundial sobre Educação para todos, realizada na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990; temos um aparato legal que, apesar dos limites, é favorável à educação; houve uma intensa mobilização em todo o país, resultando em propostas ricas e conseqüentes para o PNAC, há grande disposição para a parceria.

Esse esforço requer muito mais inteligentes investimentos de recursos humanos, materiais e financeiros do que antes foram investidos.

Com ele, os desafios de hoje resultarão, imediatamente e no futuro, no verdadeiro descobrimento do Brasil de nossas sonhos: justo, democrático e mais feliz.