

Doc nº 018

Título: Informe nacional do Brasil

Autor: MEC

Data: 04/2008

7104/08

**Desenvolvimento e situação atual da
Educação de Jovens e Adultos**

**Informe nacional do
BRASIL**

Ministério da Educação

abril, 2008

I - Visão de conjunto da situação do país

Ocupando um território de 8,5 milhões de km², o Brasil chega a 2006 com 187,2 milhões de habitantes, dos quais 83% residem em zonas urbanas e 17% em zonas rurais. Caracterizada pela diversidade étnico-racial, essa população é composta por 49,7% brancos, 49,5% negros (42,6% que se declaram pardos e 6,9% que se declaram pretos), 0,5% amarelos e 0,3% indígenas. A minoria indígena congrega 227 povos, que falam cerca de 180 línguas.

No período que nos separa da última Confintea, aumentou a participação dos adultos no conjunto da população. Assim é que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1996 a 2006, a população acima de 14 anos cresceu em 5,5 pontos percentuais e na faixa acima de 24 anos esse crescimento foi de 7 pontos percentuais. Este fato confirma a crescente necessidade de ampliar as oportunidades de educação e aprendizagem ao longo de toda a vida.

Do ponto de vista dos indicadores econômicos e sociais, o país apresentou uma melhora significativa no período. De 1996 a 2006, houve um crescimento real do PIB *per capita* de 11,2% e o salário mínimo aumentou 61%, também em termo reais. Na mesma direção, em 2007, o país foi classificado pelo PNUD entre os países com IDH alto 0,8, enquanto em 1987 este índice era de 0,73 (PNUD, 2007). No período também houve uma redução significativa da taxa de desemprego e uma pequena melhora na distribuição de renda, com uma queda de 5,5% no Coeficiente de Gini¹, entre 1996 e 2006 (Ipeadata).

Não obstante estes inegáveis avanços, o país ainda precisa avançar muito nestes indicadores. Em termos de IDH, na América Latina e Caribe, Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Cuba e México, apresentam situação melhor que o Brasil. Quanto à Desigualdade de renda, e considerando a mesma região, o país só apresenta uma situação melhor àquela do Paraguai, Colômbia, Haiti e Bolívia (PNUD, 2006).

Apesar do Brasil ser a oitava maior economia do mundo, a extrema desigualdade de renda que ainda caracteriza o país faz com que persistam problemas de exclusão social concomitantes ao crescimento econômico. Assim é que os dados da PNAD revelam que, em 2006, brancos ganhavam em média 40% mais que os pretos e pardos com a mesma escolaridade. Enquanto a participação dos brancos era de 26% no grupo dos 10% mais pobres, os pardos e negros respondiam por 73%. Já entre os 1% mais ricos, os pardos e negros representavam pouco mais de 12%, enquanto os brancos representavam quase 86%. Metade das famílias brasileiras vivia, em 2006, com uma renda familiar *per capita* inferior a R\$ 350. Entre as famílias situadas nos segmentos dos 40% mais pobres o valor médio era um pouco inferior a ½ salário mínimo (R\$ 147,00). Do ponto de vista regional, enquanto 70% das famílias na Região Nordeste viviam com um rendimento médio *per capita* de até ¾ do salário mínimo, no Sudeste este índice era de 54%. Do ponto de vista do gênero, enquanto 31% das famílias nas quais a mulher era a pessoa de referência viviam com rendimento mensal de até ½ salário mínimo *per capita*, nas famílias em que a referência era masculina este índice era de 27%. Do ponto de vista da renda, os dados da PNAD indicam também que, em geral, as mulheres recebem cerca de 70% do rendimento obtido pelos homens.

A situação educacional

O país no período apresentou também avanços significativos em alguns indicadores educacionais, entretanto, chega ao século XXI com importantes déficits a serem superados. Em 2006, o IBGE registrava a cifra de 14,4 milhões de brasileiros analfabetos com 15 anos ou mais de idade. Ainda que os dados mostrem que houve uma redução das taxas de analfabetismo em todas as regiões do país, persiste, contudo, uma grande variação entre elas: o Nordeste, em pior situação, com uma taxa de 21,9% em 2006, seguido pelo Norte (11,5%), Centro-Oeste (8,9%), Sudeste (6,5%) e Sul (5,9%). Em termos absolutos, a região Nordeste tem o maior número de analfabetos, chegando a 2006 com 7,6 milhões de analfabetos acima de 14 anos, seguida pelo Sudeste (3,7 milhões), Sul (1,2 milhão), Norte (1,1 milhão) e Centro-Oeste (0,8 milhão).

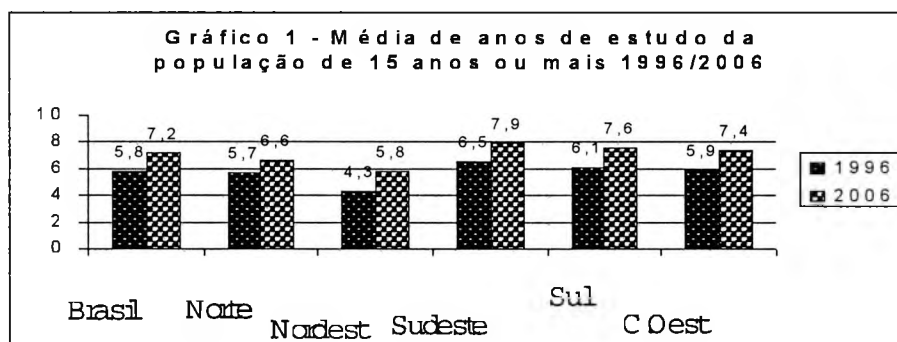
¹ O Coeficiente de Gini é um indicador que mede a desigualdade na distribuição de renda. Ele varia entre 0 e 1, sendo que 0 corresponde à completa igualdade de renda (todas as pessoas com a mesma renda), e 1 corresponde à completa desigualdade (toda a renda concentrada em apenas uma pessoa).

Do ponto de vista do gênero, as mulheres chegam a 2006 com uma taxa de analfabetismo na faixa 15 anos ou mais de idade de 10,1%, enquanto para os homens, o índice era de 10,6%. Nas faixas etárias mais jovens (15 a 24 anos) a taxa de analfabetismo da população feminina é a metade daquela apresentada pelos homens. Na perspectiva das desigualdades étnico-raciais, embora tenha havido melhoras, constata-se que a taxa de analfabetismo, em 2006, de 14% entre negros e pardos (em 1996 era de 20,4%) é ainda mais de duas vezes superior àquela apresentada pelos brancos (6,5%). Dos 14,4 milhões de analfabetos existentes em 2006, 69,4% eram pretos e pardos, enquanto a participação deste grupo na população total era de 49,5%.

Quanto à localização, constata-se uma diminuição nas diferenças de taxas de analfabetismo entre campo e cidade, mas a desigualdade se mantém. Em 2006, a taxa de analfabetismo na população com 15 anos ou mais na zona rural era de 24% (em 1996, era de 31%), e de 8% na zona urbana. Entretanto, em números absolutos, a zona urbana superava em muito a zona rural: havia 9,2 milhões de analfabetos na primeira, e 5,2 milhões na segunda, no mesmo ano.

Com relação ao analfabetismo funcional² na população de 15 anos ou mais, o país sai de uma taxa de 32,6%, em 1996 e chega em 2006 com uma taxa de 22,2%. Em termos absolutos, eram 35,5 milhões de analfabetos funcionais em 1996 e 30,5 milhões, em 2006. No Sul e Sudeste esta taxa, em 2006, era de 16,5%, enquanto no Nordeste ela chegava a 34,4%, ficando em 25,6% na região norte e em 20% no Centro-Oeste.

Com relação à média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais, observa-se uma melhora para as diversas regiões do país (gráfico 1), com um aumento geral de 1,4 anos estudo de 1996 a 2006. A pior situação é apresentada pela região nordeste, com 2,1 anos de estudo a menos que o sudeste. Os dados da PNAD mostram também que o valor máximo de anos de estudo (9,1) é alcançado na faixa etária de 20 a 24 anos. No grupo de 25 a 59 anos a média cai para 7,4 anos de estudo, reduzindo-se para 3,8 anos de estudo na população de 60 anos ou mais.



Analisando-se os dados do ponto de vista de gênero e da localização da população, os dados da Pnad confirmam a tendência observada nos dados relativos ao analfabetismo, tendo as mulheres uma média de 0,3 anos de estudo acima dos homens (7,3 x 7,0 anos), e a população urbana com 3,4 anos de estudos acima da população rural (7,7 x 4,3 anos). Observa-se, porém, uma grande variação entre renda e anos de estudo. Considerando-se a faixa etária de 25 anos ou mais, os 20% mais ricos da população apresentavam, em 2006, média de 10,2 anos de estudos, enquanto os 20% mais pobres possuíam, em média, 3,9 anos de estudo.

Os dados também indicam ampliação do acesso à educação superior, mas essa melhoria não favoreceu de maneira igual a brancos e negros. Entre 1996 e 2006, aumentou em 25,8 pontos percentuais o número de estudantes brancos de 18 a 24 anos matriculados no nível superior — de 30,2% passou para 56%. A participação de pretos e de pardos nesse nível de ensino aumentou em 15 pontos percentuais, de 7,1% para 22%, o que pode ser creditado a políticas de ação afirmativa que se foram ampliando e

² São considerados analfabetos funcionais aqueles com menos de quatro anos de estudo.

firmando, entre outras medidas. Entre as pessoas com mais de 15 anos de estudo — suficientes para concluir o ensino superior: em 2006, 78% delas eram brancas, 16,5% pardas e apenas 3,3% pretas.

A Tabela 1, construída a partir dos dados do Censo Escolar, indica que, de uma maneira geral e considerando as diferentes regiões do país, a população que atualmente frequenta a escola nela deve permanecer um tempo que é suficiente para garantir a conclusão, seja do ensino fundamental (8 anos), seja do ensino médio (3 anos). Contudo, em virtude das altas taxas de retenção, a taxa média esperada de conclusão, para o conjunto do país, é de 53,5% para o ensino fundamental e de 68,5% para o ensino médio, com uma grande disparidade entre as diferentes regiões do país.

Tabela 1
Indicadores de fluxo escolar – 2004

	<i>Etapa</i>	Tempo médio esperado de permanência	Tempo médio esperada de conclusão	Nº médio esperado de séries concluídas	Taxa média esperada de conclusão
Brasil	Fundamental	8.3	10.1	6.3	53.5
Brasil	Médio	3.3	3.9	2.4	68.5
Norte	Fundamental	8.5	11.1	5.8	41.2
Norte	Médio	3.4	4.0	2.3	63.6
Nordeste	Fundamental	8.5	11.5	5.6	38.2
Nordeste	Médio	3.3	3.9	2.3	67.7
Sudeste	Fundamental	8.2	9.2	7.1	69.3
Sudeste	Médio	3.2	3.7	2.4	70.5
Sul	Fundamental	8.4	9.6	6.9	65.1
Sul	Médio	3.3	3.9	2.3	67.8
Centro-Oeste	Fundamental	8.2	10.1	6.3	47.9
Centro-Oeste	Médio	3.2	3.9	2.2	59.6

Fonte: MEC/INEP

Esses dados mostram que, apesar dos avanços realizados, as deficiências do sistema escolar brasileiro ainda produzem grandes contingentes de jovens e adultos com escolaridade insuficiente, lançando no horizonte a necessidade de construir um sistema educacional que melhore a qualidade do ensino oferecido em todas as modalidades, contemplando a EJA e orientando as políticas para a superação das desigualdades educacionais e sociais.

A situação de exclusão socioeconômica e o insuficiente atendimento na educação básica se refletem também nas oportunidades de aprendizagem ao longo da vida. Esse vasto universo, que corresponde à visão ampliada de educação de adultos afirmada pela V Confinteia e defendida por movimentos sociais brasileiros interessados na temática, não é fácil de captar por meio da informação estatística, uma vez que abarca as mais diversas formas de participação na cultura, que vão da assistência a cursos livres ou à TV até a interação entre pares no trabalho e na comunidade. Alguns dados disponíveis, entretanto, podem servir como indicador de como as desigualdades sociais aí se refletem. É o caso, por exemplo, do acesso às Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC), que atualmente são ferramentas potentes de disseminação de conhecimentos. Estudo baseado em dados da Pnad 2005 (Waiselfisz, 2007), mostra que a situação vem melhorando, mais ainda é muito reduzido no Brasil o acesso à computadores e à Internet. Em 2005, só 18,5% da população tinha computador e 13,6% acesso à Internet no domicílio; em 2001, esses índices eram de 12,5% e 8,3% respectivamente. A proporção da população brasileira que tem acesso à Internet corresponde a 17,2%, mas as diferenças entre estratos socioeconômicos é brutal: enquanto entre os 10% mais ricos a taxa de acesso é 58,7%, entre os 40% mais pobres é somente 5,7%. Infelizmente, as políticas públicas que poderiam reverter esse quadro ainda não estão sendo eficazes quanto ao alcance e focalização. Só 2,1% da população de 10 anos ou mais de idade manifestaram ter frequentado um centro gratuito de acesso à Internet, contra 10,5% que usaram a rede no domicílio, 8,3% no trabalho, 5,4% na escola e 4,6% em centros pagos.

Dados como esses mostram, portanto, que mais do que a simples elevação dos níveis de escolarização da população, o país precisa de uma educação escolar de qualidade e claramente orientada para a promoção da justiça social, do desenvolvimento sustentável e da solidariedade; aliada a políticas

públicas que promovam o acesso ao conhecimento e a aprendizagem ao longo da vida, centrando nos grupos menos privilegiados.

II – A Educação de Jovens e Adultos

1. Legislação, políticas e financiamento

1.1. Marcos legais

A educação de pessoas jovens e adultas no Brasil, em especial no que se refere à escolarização formal, tem amplo amparo legal na legislação brasileira. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal 9394/96), que regula os dispositivos constitucionais referentes à educação, conferiu ao ensino fundamental para jovens e adultos o estatuto de direito público subjetivo, amparando sua justiciabilidade.

A LDB propugna que, além da oferta gratuita, “compete aos Estados e Municípios, em regime de colaboração e com a assistência da União, recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso” (“Princípios e Fins”, artigo 5º, §1º). Mais adiante, na Seção V do Capítulo II, Educação Básica, a LDB determina que cabe aos sistemas de ensino assegurar cursos e exames que proporcionem oportunidades educacionais apropriadas aos interesses, condições de vida e trabalho dos jovens e adultos. No artigo 37º, estabelece que “o acesso e a permanência dos trabalhadores na escola sejam viabilizados e estimulados por ações integradas dos poderes públicos”. Outro tópico da LDB relevante para os jovens e adultos é o que se refere à educação profissional, onde se estabelece que esta será ofertada de forma articulada ao ensino fundamental ou médio ou ainda por diferentes estratégias de educação continuada aos trabalhadores jovens e adultos.

No mesmo ano em que a LDB era promulgada, 1996, a Educação de Jovens e Adultos sofreu um grande revés do ponto de vista da legislação. A Emenda Constitucional 14/96 suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição o artigo que comprometia a sociedade e os governos a erradicar o analfabetismo e universalizar o Ensino Fundamental até 1998 e obrigava ainda o governo federal a aplicar a metade dos recursos vinculados à educação para essa finalidade. A mesma emenda criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que estabeleceu um sistema de financiamento para o ensino fundamental de caráter redistributivo, garantindo aos estados e municípios o repasse de um valor mínimo por aluno matriculado no ensino fundamental. A lei que regulamentou esse fundo (9.424/96) foi aprovada por unanimidade no Congresso Nacional, mas recebeu vetos do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Um dos vetos presidenciais impediu que as matrículas em cursos presenciais de EJA fossem computadas para cálculo dos repasses do Fundef, desestimulando assim estados e municípios a expandir essa modalidade de ensino. Como veremos mais adiante, a exclusão da EJA do Fundef criou uma série de distorções e dificuldades para o desenvolvimento da EJA nos últimos dez anos.

Em 2000, o Conselho Nacional de Educação aprovou as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, que regulamentou aspectos da LDB, definindo regras gerais para o oferecimento dessa modalidade educativa, mas deixando ampla margem de flexibilidade quanto à duração e estrutura curricular dos cursos, cuja normatização fica a cargo dos Conselhos Estaduais e Municipais.

O Parecer que fundamenta as Diretrizes apresenta uma distinção esclarecedora quanto a três funções que a EJA cumpre em nosso país. Com a função reparadora, a EJA deve criar oportunidades àqueles que tiveram negado seu direito ao ensino fundamental na idade apropriada, por meio de programas de escolarização que tenham um modelo pedagógico diferenciado, que responda às necessidades de aprendizagem dessa população, normalmente destituída de outros direitos de cidadania. Com a função equalizadora, visa gerar oportunidades iguais para todos os cidadãos que, a partir da escolaridade obrigatória, desejem seguir aprendendo, elevando seu grau de escolaridade segundo as exigências contemporâneas do mercado de trabalho ou outras motivações de caráter individual ou social. Finalmente, em sua função qualificadora, a EJA deve propiciar a todos oportunidade de atualização de conhecimentos e desenvolvimento de seu potencial humano nas mais diferentes áreas.

No ano seguinte à aprovação das Diretrizes, 2001, o Congresso Nacional promulgou, por meio da Lei Federal no 10.172, o Plano Nacional de Educação (PNE), definindo 26 metas prioritárias a serem

alcançadas até 2011. Entre elas, constam a erradicação do analfabetismo e o compromisso de assegurar que ao menos 50% dos jovens e adultos com escolaridade incompleta tenham acesso às quatro primeiras séries do Ensino Fundamental até 2006 e a esse nível completo até 2011. A realização de censos para mapear a demanda, o provimento de materiais didático-pedagógicos, a formação de educadores para a EJA são outros tópicos a que se referem as metas do plano. Com relação à educação profissional, o PNE prevê, para o período, que se triplique a cada cinco anos a oferta de cursos básicos dirigidos especialmente à população desempregada, somados aos cursos de formação profissional permanente para toda a população economicamente ativa, integrando essa oferta a programas que permitam aos que não têm ensino fundamental obter certificação equivalente.

Infelizmente, as metas do PNE estão ainda longe de serem alcançadas e a importância do documento como norte das políticas nem sempre é plenamente assumida pelos poderes executivos. Os limites impostos pela exclusão da EJA do Fundef só seriam revertidos a partir de 2007, quando o legislativo aprovou Emenda Constitucional transformando o Fundef em Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, abrangendo também a educação infantil, o ensino médio e a EJA, que antes estavam excluídos desse mecanismo de financiamento.

1.2. Marcos políticos

1.2.1. O Ministério da Educação

Tal como previsto na LDB, a oferta pública de cursos de EJA nos níveis fundamental e médio é realizada em sua quase totalidade pelos estados e municípios. O governo federal, entretanto, exerce um papel importante como indutor e orientador das políticas, ao definir diretrizes curriculares, empreender avaliações, prover materiais didático-pedagógicos e, principalmente, ao financiar projetos elaborados por estados e municípios.

Durante as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a política do Ministério da Educação (MEC) foi de focalização no ensino fundamental para crianças e adolescentes. A estrutura de suporte político-pedagógico para a EJA foi reduzida e as principais ações relativas a esse campo aconteceram na esteira das políticas voltadas à educação das crianças e adolescentes: elaboração de uma proposta curricular para o ensino fundamental e oferta de cursos de formação de educadores para estados e municípios, no âmbito do programa Parâmetros em Ação. A ação de maior visibilidade nesse período foi o Programa Alfabetização Solidária, lançado por órgão da Presidência da República que coordenava ações emergenciais de combate à pobreza. Em 1998, dois anos após sua criação, a execução do programa foi assumida por organização não governamental que, além de angariar fundos junto à iniciativa privada, passou a canalizar a quase totalidade dos recursos do MEC para a alfabetização de jovens e adultos. A ação de maior impacto, entretanto, foi a criação em 2001 do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos denominado Programa Recomeço – Supletivo de Qualidade que oferecia apoio financeiro aos governos municipais e estaduais integrantes do Projeto Alvorada das regiões Norte e Nordeste e a outros 390 municípios localizados em nove estados (AM, AP, GO, ES, MG, MT, PR, SP e RS) situados em microrregiões com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), menor ou igual a 0,500.

Em 2003, início de uma nova gestão no governo federal, sob a presidência de Luis Inácio Lula da Silva, o MEC reassumiu a responsabilidade e o protagonismo no campo da alfabetização de adultos, lançando como uma das prioridades da pasta o Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Para geri-lo, criou a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA), concentrando recursos do PBA e disposição política para enfrentar o analfabetismo em todo o país, em quatro anos. Criou a Comissão Nacional de Alfabetização (CNA), depois transformada em Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNEJA), com representações de vários segmentos envolvidos com o campo com função consultiva.

No ano seguinte, respondendo à reivindicação dos movimentos sociais de que a alfabetização se integrasse a políticas de educação básica — resposta facilitada por mudanças políticas na direção do MEC —, a SEEA foi incorporada à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) que, além de gerir o PBA, assumiu também a responsabilidade sobre a EJA e sobre programas voltados à atenção e valorização da diversidade — educação do campo, educação indígena, educação étnico-racial, ao lado da educação ambiental. Esse novo desenho, além de sinalizar a necessária articulação entre a alfabetização e a escolarização de jovens e adultos, elevou o estatuto

dessa modalidade no Ministério, integrando-a a outras iniciativas voltadas ao enfrentamento das desigualdades e valorização da diversidade brasileira, inaugurando um modo de gestão participativa no exercício da intersectorialidade como gestão pública da EJA.

A nova gestão também redefiniu o Programa Recomeço para o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos - Fazendo Escola que consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados a ampliar a oferta de vagas no ensino fundamental de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional com qualidade aos alunos matriculados nessa modalidade de ensino conforme Censo Escolar INEP/MEC. Com esse novo desenho, o programa de apoio amplia-se significativamente e, a partir de 2005, passa a atender todos os estados e municípios, com diferencial de *per capita* a favor de áreas com maiores taxas de analfabetismo e com baixa escolaridade.

A SECAD também investiu na produção de mais uma coleção didática para a EJA. Promoveu a distribuição de coleções de livros de literatura e ensaio para os alunos de EJA e também na produção e divulgação de obras inéditas voltadas a neo-leitores por meio do programa *Literatura Para Todos*.

Outra ação relevante da SECAD, o *Programa Saberes da Terra*, dirigiu-se à população do campo e contemplou a integração entre formação básica e profissional, oferecendo formação equivalente ao ensino fundamental com qualificação básica em agricultura familiar a jovens agricultores. O curso se desenvolve em sistema de alternância tempo-escola (aulas presenciais) e tempo-comunidade (pesquisa, estudo e prática agrícola) e a orientação pedagógica é feita por universidades públicas parceiras. Na etapa piloto, iniciada em 2005, foram atendidos 5 mil alunos em 12 estados. A partir de 2008, o programa passa a atender 35 mil jovens agricultores entre 15 e 29 anos em 21 estados.

Quanto à integração da educação básica e profissional, essa não foi uma ação isolada no MEC. Na gestão FCH, tinha sido deliberado o esforço de retração dessa modalidade educativa. A Lei 9.649 de 1998 determinou que a expansão da rede de escolas técnicas federais só poderia se dar em parceria com estados, municípios ou Distrito Federal. Visando implantar política de expansão, a nova gestão se esforça em modificar esse quadro legal, conseguindo que, em 2005, a Lei 11.195 indicasse a parceria como prioridade e não obrigatoriedade (Holanda, 2007). Desde 2003, foram criadas 39 novas unidades, que se somaram às 140 antes existentes. Ainda que pequena para as dimensões do país, essa rede é de reconhecida excelência e vêm ampliando o atendimento aos jovens e adultos. Em 2006, foi criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), que promove a oferta a jovens e adultos a partir dos 18 anos educação profissional técnica de nível médio, além de formação inicial e continuada integradas ao ensino fundamental ou médio. Em 2007, estavam matriculados sete mil alunos nas escolas federais, 87% em cursos onde a formação profissional é integrada ao currículo na educação básica. O Decreto que o criou obriga as escolas federais a reservar 10% de suas vagas para a modalidade EJA e também prevê a participação de escolas técnicas estaduais, que ficam isentas da reserva de vagas. Além disso, o programa promoveu curso de especialização para 1800 professores e induziu o órgão de fomento à pesquisa, CAPES, a destinar 3 milhões para a pesquisa sobre a educação profissional em EJA, reforçando assim uma modalidade educativa bastante subdesenvolvida na trajetória da educação brasileira, com prejuízo para os jovens e adultos trabalhadores.

O INEP (autarquia ligada ao MEC responsável pelos sistemas de avaliação da educação básica e superior) também influenciou o campo, lançando em 2002 o ENCCEJA, instrumento de avaliação para medir competências e certificar escolaridade de nível fundamental e médio. Até então, os exames dessa natureza eram promovidos somente pelas Secretarias Estaduais de Educação, de forma autônoma. Em 2006, foram 52 secretarias municipais, três estaduais e uma distrital. Em algumas edições, a logística de distribuição, aplicação e correção das provas ficou a cargo do Inep e em outras das próprias Secretarias de Educação, responsáveis também pela emissão dos certificados, com autonomia para definir a nota mínima para aprovação nas disciplinas. Em sua criação, o exame causou bastante polêmica, provocando posicionamento formal de fóruns de EJA contra a iniciativa, entendendo que ela favorecia a proliferação de cursos preparatórios privados de baixa qualidade, ameaçava o desenvolvimento da modalidade presencial com avaliação no processo, além da autonomia pedagógica dos estados e municípios.

Ainda em âmbito federal, outros ministérios tiveram atuação destacada na educação de jovens e adultos. Em 1995, o Ministério do Trabalho lançou o Planfor - Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional, para promover educação profissional no nível básico em parceria com

secretarias estaduais, sindicatos, empresas, escolas e universidade. A meta do programa era atender anualmente 20% da PEA e até 2002, quando se encerrou, 15,3 milhões de trabalhadores foram atendidos. Em 2003, o programa foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que ampliou a carga horária dos cursos, diminuindo os custos da hora de formação e integrando os egressos em mecanismos de intermediação de mão-de-obra.

Em 1998, como iniciativa do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), que se vinculou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, para desenvolver a educação nas regiões de assentamento e acampamentos de sem terra. Entre 1999 e 2002 o Pronera alcançou 105.491 assentados inscritos em cursos de alfabetização, elevação de escolaridade e formação técnico profissional, dos quais 56.776 concluíram o nível ou modalidade de estudo pretendido. Foram habilitados em nível superior ou médio 1074 professores. A partir de 2003, ampliam-se os investimentos nesse programa, como se verá mais adiante.

Finalmente, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), lançado em 2005 e executado pela Secretaria Especial de Juventude da Presidência da República, ampliou o protagonismo do governo federal nesse campo. Inicialmente, o PROJOVEM se destinou a jovens de 18 a 24 anos com baixa escolaridade e sem emprego formal residentes nas capitais, oferecendo oportunidade de conclusão do ensino fundamental integrado à formação profissional e ação comunitária. Contando com auxílio financeiro de 100 reais, iniciativa inédita no campo, os jovens podiam concluir o ensino fundamental em um ano, complementando a escolaridade com inclusão digital, certificação abrangendo três ocupações dentro de um arco de profissões afins, além de desenvolver projeto de ação comunitário e elaborar um Plano de Orientação Profissional. Posteriormente, o programa ampliou sua abrangência territorial, incluindo outras regiões urbanas, estendeu a faixa etária atendida para até 29 anos e a duração do curso para 18 meses.

1.2.2. Estados, municípios e iniciativa privada

Nos estados e municípios, a regulamentação específica e as autorizações para programas e cursos ficam a cargo dos conselhos de educação estaduais e municipais, enquanto a implementação de programas próprios e fiscalização das iniciativas privadas são atribuições das secretarias de educação. Programas que envolvem qualificação profissional ou para a cidadania, ou ainda aqueles voltados a segmentos específicos são empreendidos também por outras pastas, como as de assistência social, ciências e tecnologia, trabalho e emprego, entre outras, a exemplo do que ocorre também no âmbito federal, ou ainda por organizações não governamentais.

As informações estatísticas e financeiras disponíveis no país permitem um razoável dimensionamento das ações dos governos, como se verá nos próximos tópicos. Com relação à iniciativa privada, entretanto, o quadro é menos nítido. Há estudos que indicam a participação de empresas privadas na oferta de cursos livres preparatórios para exames, não existem, entretanto, estatísticas atualizadas a respeito. Quanto a programas de alfabetização, que também não são contabilizados no Censo Escolar, é possível ter uma dimensão da participação de organizações não governamentais graças ao registro de convênios com o MEC. Nesse caso, destacam-se grandes organizações nacionais, como o Alfasol (criado a partir do Programa Alfabetização Solidária), o Serviço Social da Indústria (SESI), a Associação de Desenvolvimento Social (ADS, ligada à Central Única dos Trabalhadores), a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA, ligada ao MST) e o Alfolit (entidade internacional ligada a igrejas protestantes).

No âmbito da escolarização básica e qualificação profissional, o ente não governamental com participação mais expressiva no atendimento à EJA é o chamado sistema S. Esse sistema envolve o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), Sesi (Serviço Social da Indústria), Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio), Sesc (Serviço Social do Comércio), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Senat (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), Sest (Serviço Social de Transporte), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas), e SESCOOP (Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo). Criado em 1942, é mantido por recursos tributários (na modalidade contribuições) que são, portanto, públicos, recolhidos pelo Fisco e repassados a entidades de natureza privada, podemos mesmo ser recolhidos diretamente por estas entidades que devem aplicá-los de acordo com o previsto em sua lei de criação e envolvem políticas de formação profissional ou de serviço social, destinados essencialmente a jovens e

adultos da classe trabalhadora. Ainda assim, essas organizações sempre foram integralmente controladas pelo setor patronal. Somente em março de 2006, com os decretos presidenciais de nºs 5.725, 5.726, 5.727, 5.728 houve a inclusão de representantes de trabalhadores nos conselhos deliberativos dos sistemas Sesi, Senai, Sesc e Senac.

Entre os órgãos do sistema S, o que têm atendimento mais expressivo na modalidade EJA é o SESI, que em 2006 contabilizou oferta de 766.536 matrículas nessa modalidade, parte delas em parceria com governos locais. Pouco mais de um terço delas atendida aos industriários enquanto as demais eram ocupadas pela comunidade em geral.

1.2.3. Os Fóruns de EJA

Finalmente, outra instância que define o campo político em que se desenvolve essa modalidade educativa no Brasil são os Fóruns de EJA. Os fóruns são articulações estaduais ou regionais de instituições envolvidas com esse campo: secretarias de educação, universidades, organizações não governamentais, movimentos sociais e sistema S. Essa nova forma de movimento social teve origem no Rio de Janeiro, onde se criou o primeiro fórum estadual por ocasião do processo preparatório da Confinte V em 1996. O exemplo foi seguido em outros estados e, com apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da Unesco, os primeiros fóruns estaduais organizaram o I Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Eneja) em 1999. Animando progressivamente a organização de fóruns nos demais estados, os Enejas passaram a se realizar anualmente, estabelecendo uma instância de debate democrático das políticas para o setor e construção da identidade profissional de seus agentes. No relatório do ENEJA 2007 reporta-se a existência de 26 fóruns estaduais, além do fórum do Distrito Federal e 52 fóruns regionais. Apesar da pluralidade dos atores e perspectivas, os documentos dos ENEJAs mostram também que estes se constituem como espaço de afirmação de uma visão da Educação de Jovens e Adultos identificada com a Educação Popular de matriz freireana, comprometida com a emancipação e reconhecimento da educação como direito. Entre um encontro nacional e outro, os fóruns estaduais e regionais mantêm suas programações periódicas de eventos, contado com o patrocínio e apoio das organizações envolvidas. Os Fóruns de Eja e os Encontros Nacionais foram durante muitos anos um espaço de resistência à marginalização da EJA nas políticas do governo federal. Durante a gestão Lula, passaram a ser reconhecidos como interlocutores do MEC e sua coordenação nacional ganhou assento na Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

1.3. Financiamento

A Educação pública no país possui como principais fontes de financiamento a vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos (18% para a União e 25% para estados e municípios) e a contribuição social do salário-educação (2,5% da folha de pagamento) que é recolhida pelas empresas. Como aponta estudo de Jorge Abrahão de Castro (2007) do IPEA, no período de 1995 a 2005, o gasto público total com educação manteve-se em torno de 4% do PIB, enquanto o gasto com educação básica ficou na casa dos 3,1% do PIB. Como dado positivo o estudo mostra que, em termos reais houve um crescimento de 48% nos gastos com educação básica, motivados pelo crescimento econômico que teve um impacto positivo na receita tributária. Como aspecto negativo cabe comentar que, no mesmo período, a carga tributária bruta em relação ao PIB cresceu em 6,5 pontos percentuais enquanto os gastos com educação básica ficaram basicamente estáveis em relação ao mesmo PIB.

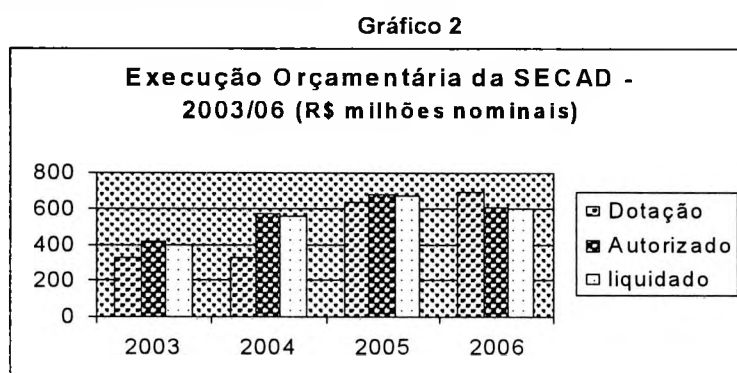
Outro ponto crítico no financiamento da educação básica refere-se à divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Conforme aponta o mesmo estudo, no período de 1995 a 2005, os municípios ampliaram sua participação relativa no total gasto em educação básica de 37,2% para 49,6%, enquanto os estados a reduziram de 54,7% para 46%. A União, por sua vez, apresentou uma queda de 8,1% para apenas 4,5%. Esta mudança na divisão de responsabilidade foi decorrência direta da municipalização do ensino fundamental induzida pelo Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) assim como pelo não cumprimento pelo governo federal da contrapartida que lhe cabia no fundo. Com a aprovação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), haverá uma ampliação significativa da participação da União no financiamento da educação básica. Particularmente em relação ao novo fundo, esta participação sairá de cerca de 1% do total de recursos do Fundef (2006) para 10% soma dos recursos dos estados e municípios no Fundeb, a partir de 2010. Para a EJA, o novo fundo pode ter um potencial de melhora frente ao atual padrão de financiamento

do setor, já que seus alunos passam a ser contabilizados para efeito de recebimento dos recursos. De qualquer forma, o limite de destinação de 15% dos recursos do fundo em cada estado para programas de EJA e a contabilização de um aluno de EJA como equivalente a 0,7 vez um aluno das séries iniciais do ensino fundamental urbano, podem gerar um crescimento das matrículas aquém das metas definidas pelo Plano Nacional de Educação. Um importante avanço com o Fundeb ocorreu também com a melhoria do controle social na aplicação dos seus recursos. Vejamos agora as principais fontes de recurso para os programas de EJA.

3.1.1. Governo Federal: Ministério da Educação.

Como aponta Maria Clara de Pierro (2002), a entrada em vigor, em 2001, do programa Recomeço que se estrutura em moldes similares ao Fundef, com repasse automático de recursos para EJA em estados e municípios das regiões Norte e Nordeste do país e para municípios com valores de IDH abaixo de 0,5, representou uma mudança no padrão de financiamento do governo federal para a área de EJA, que saiu de um patamar médio de R\$ 25 milhões no triênio 1998/2000, para valores que oscilam entre R\$ 300 milhões a R\$ 500 milhões no biênio 2001/2002.

Com o início do governo Lula, o projeto Recomeço é substituído pelo Fazendo Escola que atinge um conjunto mais amplo de municípios e, com a criação da SECAD (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade), observa-se uma tendência à expansão desses valores para um patamar de cerca de R\$ 600 milhões conforme mostra o Gráfico 2.



Comparando-se os gastos do governo federal em programas de EJA com o total gasto por ele com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e tendo por base os valores levantados por Pierro (2002) para o período 1997 a 2001, constata-se que essa esfera de governo sai de um patamar médio de 0,4% de participação no período 1997/2000 para um patamar de 3,5% no período 2001/2006, o que representa um avanço importante, mas sinaliza ainda para uma participação pequena dos programas de EJA no orçamento federal.

A Tabela 2 mostra a evolução da execução orçamentária das principais ações voltada à alfabetização e a EJA do governo federal no período 2001-2006. Os dados apresentam um aumento de 89% entre 2001 e 2005, em termos reais, nos programas de alfabetização e de 72% nos programas de fomento à matrícula de EJA, no mesmo período.

Tabela 2: Evolução da Execução orçamentária dos principais programas de alfabetização e EJA do MEC

(R\$ milhões) valor real

	2001	2002	2003	2004	2005
Alfabetização (repasse ao PAS)	111	128			
Brasil Alfabetizado (PBA)			193	168	210
Recomeço	260	380			
Fazendo Escola			339	412	448

Fonte: SECAD

Analisando-se a execução orçamentária da SECAD, constata-se que basicamente duas ações concentram mais de 95% dos recursos. A primeira delas denomina-se ‘Apoio à ampliação da oferta de vagas em EJA’, referente aos programas Recomeço e Fazendo Escola, que responde por mais de 2/3 das despesas realizadas. Com a entrada em vigor do Fundeb, essa ação foi extinta, o que pode implicar um certo desestímulo para estados e municípios oferecerem programas de EJA. A outra ação de vulto da SECAD, denominada no orçamento como Concessão de Bolsas para Alfabetizador, responde por cerca de 27% das despesas realizadas pelo órgão. No caso específico desta ação, muito embora os recursos não tenham sofrido mudanças significativas em seu montante, houve uma clara mudança no perfil da ação quando se compara o governo Lula com o Governo FHC: em 2002, 100% dos recursos destinados à alfabetização foram canalizados para uma única ONG que gerenciava o PAS; a partir de 2003, com o Brasil Alfabetizado este índice de repasse a ONGs foi caindo progressivamente com a estimativa de atingir zero em 2007, ficando os estados com 60% dos recursos e os municípios com 40% o que tende a melhorar o acompanhamento e fiscalização na aplicação dos recursos, assim como a articulação dos programas de alfabetização com oferta de cursos de EJA para continuidade de estudos.

Cabe ainda ressaltar os investimentos no PROEJA, cujo orçamento para 2007 foi de R\$ 22 milhões e o programa Brasil Quilombola (execução de R\$ 2,9 milhões, em 2006). Por fim, há a rede federal de educação profissional, que atendia 80 mil alunos em 2006, sendo que a despesa liquidada na subfunção Ensino Profissional, no mesmo ano, foi de R\$ 1 bilhão. Cabe comentar, contudo, que boa parte dos alunos dessa rede ainda possuem um perfil distinto dos alunos de EJA³.

1.3.2. Governo Federal: Outros ministérios

Além dos programas do MEC, são significativos também os investimentos de outras pastas, como já indicado no tópico anterior. Entre estes, cabe destacar os programas de qualificação social e profissional realizados com recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, que movimentaram uma média anual de R\$ 85 milhões no triênio 2004/2006. Outro programa federal importante é o Pronera, executado pelo INCRA/MDA. No período de 1998 a 2002, foram executados, no programa, uma média anual de R\$ 9,4 milhões. Já no período 2003/2006, a execução de programa apresenta uma expansão saindo de uma execução de R\$ 10,9 milhões, em 2003, subindo para R\$ 22,1 milhões em 2004, chegando a R\$ 32,8 milhões em 2005 e a R\$ 35 milhões em 2006. Já o Projovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens), segundo dados da STN, em 2006, movimentou a expressiva soma de R\$ 131 milhões no âmbito das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

1.3.3. Governos locais e regionais

Para se avaliar gastos de estados e municípios com EJA, é necessário que se faça uma série de estimativas, uma vez que o Brasil não possui, ainda, um sistema adequado de acompanhamento dos gastos educacionais dos entes federados. Boa parte das despesas com EJA dessas esferas de governo, em geral, não é contabilizada como gastos em EJA, mas como no ‘ensino regular’. O critério adotado para se chegar a uma estimativa realista desses gastos foi tomar por base a matrícula de EJA presencial de estados e municípios em diferentes etapas e multiplicá-la pela estimativa de gasto médio por educando obtida pelo INEP para essas respectivas etapas (séries iniciais do ensino fundamental, séries finais e ensino médio) cujos resultados estão apresentados na coluna A da Tabela 3. Já na Coluna B da mesma tabela apresenta a despesa levando-se em conta os educandos contabilizados no Censo Escolar como atendidos no ensino regular, mas com idade acima daquela considerada adequada⁴.

³ Considerando que em boa parte destas escolas, como a procura de vagas é muito maior que a oferta, adotam-se processos seletivos, há uma tendência de privilegiar os alunos com maior capital econômico e cultural.

⁴ Foram consideradas como acima da idade adequada: de 1ª a 4ª série, 15 anos ou mais; de 5ª a 8ª série, 18 anos ou mais; no ensino médio, 25 anos ou mais.

Tabela 3

Estimativa de gastos de estados e municípios com EJA - 2000/2004

Anos	A Considerando a matrícula em cursos de EJA presencial (% do PIB)	B Considerando a matrícula no E. Regular, mas com idade acima da adequada ¹ (% do PIB)	Total
2000	0,19	0,32	0,51
2001	0,24	0,31	0,55
2002	0,26	0,31	0,57
2003	0,29	0,28	0,57
2004	0,31	0,21	0,52

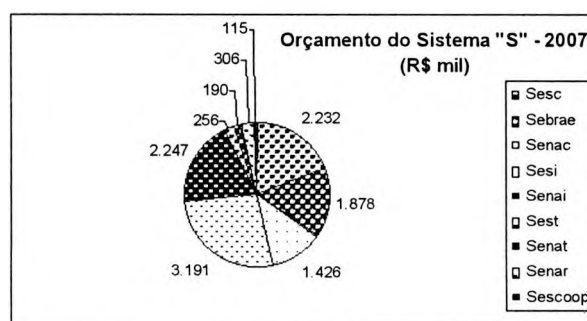
Fonte: Estimativa feita a partir de dados de matrícula e gasto por aluno do INEP

Como se observa na Tabela 3, estados e municípios apresentaram no período um comprometimento significativo de recursos com EJA, com um gasto médio anual estimado de 0,54% do PIB. Este índice corresponde a cerca de 18% do valor gasto com educação básica por estados e municípios, estimado em cerca de 3% do PIB no mesmo período (Castro, 2007). Os dados parecem indicar também que a entrada em vigor do programa Recomeço, em 2001, contribuiu para que alunos com perfil etário de estudantes de EJA mas que eram atendidos em cursos regulares, voltassem a ser matriculados em cursos de EJA presencial. De toda forma, cerca de 40% do gasto estimado destinam-se ao atendimento de alunos com idade acima da considerada adequada em cursos de ensino regular. Este fato pode gerar distorções no que se refere ao material didático que lhes é destinado e políticas de formação continuada que não levam em conta o seu perfil etário, mais próximo daquele apresentado pelos alunos de EJA.

1.3.4 Setor privado ou empresarial

O Gráfico 3 apresenta o orçamento do sistema S, disponibilizado pela primeira vez de forma orgânica, em 2007, graças à criação do Fórum Nacional do Sistema S⁵, em 2003. Por ele observa-se que os recursos totais orçados neste ano chegam à expressiva soma de R\$ 11,8 bilhões. Mesmo excluindo os recursos do Sesc, Sebrae e Sest que não possuem vínculo direto com a formação de trabalhadores, os valores ainda são superiores a R\$ 7 bilhões.

Gráfico 3



Cabe comentar que somente agora está havendo uma maior preocupação dos órgãos de controle do Estado (em especial, do Tribunal de Contas da União - TCU) com a utilização destes recursos, cujo ônus do pagamento recai sobre toda a sociedade. Cabe avançar no controle público de sua utilização, bem como no envolvimento dos órgãos ligados à educação (MEC, Conselho Nacional de Educação, Secretarias estaduais e municipais de educação) na definição das prioridades sobre sua destinação.

⁵ Mais informações : http://www2.conselhonacionaldosesi.org.br/site/content/forum_sist_s/forum_sist_s_sobre_forum.php

1.3.5. Apoio da sociedade civil, contribuição dos educandos de organismos bilaterais ou multilaterais estrangeiros.

Embora existam vários programas desenvolvidos por entidades da sociedade civil, boa parte deles depende de repasse de recursos públicos e faltam parâmetros para calcular os valores de suas contrapartes.

Com relação à contribuição dos educandos, no caso das redes públicas, a Constituição Federal veda a cobrança de taxas ou mensalidades. Já no setor privado essa cobrança é permitida. Cabe ressaltar que, em 2006, o setor privado respondia por 1,5% do total de matrículas de EJA presencial no ensino fundamental, 9,4% no ensino médio, e a significativa cifra de 55% na Educação profissional. Vale mencionar ainda que essas estatísticas não cobrem os cursos livres, preparatórios para exames ou outros, onde a oferta privada atua mediante cobrança dos alunos.

Finalmente, cabe mencionar que organismos bilaterais e multilaterais como a Unesco e mais recentemente a OEI desenvolvem, em conjunto com entidades governamentais, projetos, pesquisas e eventos de disseminação e intercâmbio.

1.2.6. Recursos necessários para ampliar a oferta de EJA com qualidade.

Uma questão que sempre se apresenta refere-se à demanda efetiva de alunos para a EJA. Há várias formas de se chegar a este número. Neste trabalho tomaremos por base estimativa feita pelo INEP (2001) tendo por base as principais metas definidas pelo Plano Nacional de Educação. Segundo este estudo, o país deveria chegar a 2011 com 10 milhões de alunos de EJA no ensino fundamental público (cerca de três vezes a matrícula de 2006), três milhões no ensino médio público (2,5 vezes a matrícula de 2006) e sem nenhum analfabeto, o que significaria ter alfabetizado até 2006, os 14,4 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais então existentes. O mesmo estudo estimava recursos da ordem de 0,15% do PIB (por um período de quatro anos) para garantir o fim do analfabetismo absoluto; cerca de 1% do PIB para assegurar o Ensino Fundamental de EJA com um padrão de qualidade e de cerca de 0,35% do PIB para fazer o mesmo com o EJA ensino médio, perfazendo um total de 1,5% do PIB para o setor. Naquele estudo estimava-se um gasto por aluno-ano de EJA, em 2011, como equivalente a 19% do PIB *per capita* (para o ensino fundamental) e de 23% do PIB *per capita* (para o ensino médio), um valor que representa cerca de duas vezes médio por aluno propiciado pelo Fundef, em 2006.

2. Oferta, participação e resultados

2.1.Oferta

A matrícula na modalidade EJA veio crescendo nos últimos dez anos, graças à participação crescente dos municípios em sua oferta, evidenciando aumento da demanda real por essa modalidade de ensino. Como já foi comentado no item sobre financiamento, para dimensionar melhor essa demanda, será preciso ainda considerar, como se verá mais adiante (item 2.2), um número considerável de jovens e adultos que é atendido por outras modalidades de educação básica e profissional.

Pela Tabela 4, que apresenta a evolução das matrículas de EJA no ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo, de 1997 a 2006, observa-se que no período houve um aumento de 59% para o conjunto de matrículas. Trata-se de um índice significativo uma vez que no mesmo período a matrícula no ensino fundamental regular caiu 3%. Desta forma, as matrículas de EJA, que representavam, em 1997, 6,4% das matrículas do ensino fundamental regular, em 2006 alcançam uma participação de 10,5%. Analisando por segmento, constata-se que nas séries iniciais do ensino fundamental esse crescimento foi de 65%, enquanto nos série finais foi de 55%. Esse crescimento deveu-se basicamente à rede municipal cuja participação no total de matrículas no ensino fundamental de EJA, saltou de 26,4% em 1997, para 59,2%, um esforço enorme se lembramos que os municípios são o nível de governo com menor receita e que esses alunos não eram contabilizados para recebimento dos recursos do Fundef. Constata-se também a redução das matrículas da rede estadual (5% para o conjunto do ensino fundamental, mas de 45% nas séries iniciais) e na rede privada (69%, no total). Por fim, observa-se ao final do período uma redução no total de matrículas nas séries iniciais do ensino fundamental, o que pode representar uma queda na procura, mas também pode indicar um desestímulo à sua oferta decorrente da política de fundos.

Tabela 4
Matrícula de EJA no Ensino Fundamental em Cursos Presenciais com
Avaliação no Processo por Dependência Administrativa 1997 – 2006

	<i>1ª a 4ª série</i>					<i>5ª a 8ª série</i>				
	Total	Fed.	Estad.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Estad.	Mun.	Priv.
1997	899.072	282	512.598	361.538	24.654	1.311.253	562	942.089	221.383	147.219
1999	817.081	259	371.087	414.744	30.991	1.295.133	431	909.548	282.012	103.142
2001	1.151.429	181	315.377	817.009	18.862	1.485.459	4.704	923.612	450.731	106.412
2003	1.551.018	98	352.490	1.180.243	18.187	1.764.869	811	1.035.015	666.721	62.322
2005	1.488.574	149	282.562	1.183.618	22.245	1.906.976	297	1.017.609	843.518	45.552
2006	1.487.072	159	282.467	1.189.562	14.884	2.029.153	230	1.098.482	891.236	39.205

Fonte: Censo Escolar do INEP

Quanto ao atendimento de EJA no Ensino Médio, os dados da Tabela 5 apontam para um significativo crescimento de 244% de 1997 a 2006. Trata-se de um esforço considerável, ainda mais quando se tem em vista que, no mesmo período, o crescimento da matrícula no ensino médio regular foi de 39%. Essa expansão decorreu essencialmente do crescimento do atendimento pela rede estadual, já que a participação federal é muito pequena e a rede privada, a partir de 2001, apresenta queda nas matrículas. Os municípios, não obstante o ensino médio não seja de sua responsabilidade, apresentaram também um crescimento no período, embora sua participação no total seja pequena (3,4% em 2006).

Tabela 5
Matrícula de EJA no Ensino Médio, em Cursos Presenciais com
Avaliação no Processo, por Dependência Administrativa 1997 – 2006

	Ensino Médio				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1997	390.925	648	248.591	18.246	123.440
1999	656.572	538	479.422	26.304	150.308
2001	987.376	566	734.864	29.248	222.698
2003	980.743	354	755.720	29.229	195.440
2005	1.223.859	429	1.029.795	43.470	150.165
2006	1.345.165	814	1.172.870	45.754	125.727

Fonte: Censo Escolar do INEP

Considerando toda a Educação Básica pública, os dados do Censo Escolar de 2006 apontam que as matrículas de EJA, neste ano, respondiam por cerca de 11% das mesmas, o que mostra uma possibilidade de crescimento, considerando o limite de 15% do Fundeb e o fato do aluno de EJA ser contabilizado como valendo apenas 70% de um aluno das séries iniciais. De qualquer forma, esse potencial de crescimento está muito aquém das metas definidas pelo PNE. Por exemplo, tomando por base estimativa feita pelo INEP (RBEP, vol 82, 2001, p. 126), em 2011, a matrícula pública de EJA (ensino fundamental e médio) deveria chegar a 13,1 milhões, ou seja, 2,8 vezes a matrícula de 2006.

Do ponto de vista das condições de atendimento, os dados do INEP apontam sérios problemas. Em 2006, apenas 27% das escolas que ofereciam EJA possuíam biblioteca e em somente 12% os alunos faziam uso do computador. Na região Nordeste, estes índices eram de, respectivamente, 17% e 5%, seguida pelas regiões Norte (22% e 6%), Sudeste (38% e 30%), Centro-Oeste (49% e 20%) e Sul (78% e 33%). Mais de 70% destas escolas situam-se nas regiões Norte e Nordeste e possuem até 100 alunos e cerca da metade encontra-se na zona rural.

2.2. Participação

2.2.1. Educação formal

Um primeiro elemento a ser levando em conta ao se tentar quantificar e caracterizar os jovens e adultos que participam de programas de escolarização é que uma parte significativa deles não está na EJA. O Censo de 2006 mostra que aproximadamente 1/3 dos jovens e adultos matriculados estão sendo atendidos por outras modalidades, como mostrado na Tabela 6.

Tabela 6 – Matrículas de jovens e adultos (pessoas com 15 anos ou mais), segundo as modalidades – Brasil, 2006

<i>EJA – Fundamental</i>	3.516.225
EJA – Fundamental (semi-presencial / presença flexível)	349.404
EJA – Ensino Médio	1.345.167
EJA – Ensino Médio (semi-presencial / presença flexível)	405.497
Total na EJA	5.616.293
Ensino Regular 1ª a 4ª séries (alunos com 15 anos ou mais)	592.831
Ensino Regular 5ª a 8ª séries (alunos com 18 anos ou mais)	1.091.561
Ensino Regular Médio (alunos com 25 anos ou mais)	640.536
Educação Profissional / Nível Médio (alunos com 25 anos ou mais)	276.685
Educação Especial / EJA	36.953
Educação Especial Regular (alunos com 15 anos ou mais)	129.515
Total nas demais modalidades	2.768.081
Total Geral	8.384.374

Fonte: Censo Escolar, 2006

Os dados de matrícula na EJA permitem observar algumas características do alunado; por exemplo, que as pessoas pardas e pretas (auto-declaração ou declaração dos pais) têm uma participação nessa modalidade 13% superior na EJA, frente ao ensino regular (Tabela 8).

Tabela 8
Distribuição étnica dos alunos do ensino fundamental e médio (Ensino Regular e EJA), 2006

	Branca	Preta	Parda	Amarela	Indígena	Não Declarada
Ensino Regular	33%	7%	39%	1%	1%	20%
EJA	24%	11%	41%	1%	1%	23%

Quanto à idade, os dados do Censo de 2006 mostram que de 1ª a 4ª série, 73% dos alunos têm 25 anos ou mais (46% têm 35 anos ou mais); de 5ª até 8ª série, 43% possuem 25 anos ou mais (18% têm 35 anos ou mais) e no ensino médio, 51% possuem 25 anos ou mais (21%, 35 anos ou mais). Estes dados indicam que ainda é significativa a parcela com mais de 25 anos de idade matriculada nos cursos presenciais, o que demanda políticas e programas específicos a esse perfil de usuário. Quanto ao gênero, observa-se que tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio uma proporção muito próxima entre homens e mulheres, com uma pequena vantagem para as segundas.

Quanto à ocupação dos jovens e adultos que participam da EJA, dados da Pnad 2006 indicam que 75% participam da População Economicamente Ativa (trabalham ou procuram trabalho). Dentre os ocupados, 41% são empregados com registro em carteira e 32,8% sem esse registro, 14,5% trabalham por conta própria e 4,8% sem remuneração.

2.2.2. Educação não formal

A contabilização da participação de jovens e adultos em atividades de educação não formal assim como de seu perfil é bem mais difícil. A única fonte disponível é o Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (INAF), iniciativa de duas organizações não governamentais que apuram desde 2001 as condições de alfabetismo dos brasileiros de 15 a 64 anos. Nesses levantamentos, pergunta-se aos entrevistados se fizeram algum curso ou capacitação exceto a educação formal nos últimos doze meses ou alguma vez na vida. Os resultados mostram que o percentual de participação é pequeno, mas vêm aumentando muito lentamente: em 2007, 16% estavam fazendo ou tinham feito algum curso nos últimos doze meses, 31% tinham feito antes desse período e 52% nunca participaram de nenhum curso além da educação formal ao longo da vida; em 2001, esses índices eram respectivamente 14%, 27% e 58%.

Nesse domínio, observa-se o reforço das desigualdades sociais reproduzidas no sistema formal de ensino, uma vez que os que têm níveis de escolaridade mais altos e maior renda são os que mais participam da educação não formal: enquanto entre pessoas sem escolaridade ou com até 4ª série, o índice de participação nos últimos doze meses em 2007 era 3%, entre pessoas com nível superior, 43%. Com base nesses que participaram nos últimos doze meses, sabe-se que os cursos mais procurados são os de informática e idiomas, mas há uma infinidade de temas mencionados. Na maior parte das vezes (58%), são os próprios beneficiários que pagam pelos cursos, seguidos pelas empresas empregadoras (13%) e sindicatos, associações ou igrejas (3%), enquanto 23% não eram pagos. As mulheres participam um pouco mais do que os homens de forma geral (17% contra 15%), entretanto,

dependem mais de investimentos próprios, já que as empresas financiam mais os cursos dos empregados do sexo masculino (17% dos casos, contra 9% entre as mulheres).

2.3. Monitoramento e avaliação

Atualmente, contamos com mais informações sobre a EJA do que há dez anos atrás, mas muito ainda se pode fazer em termos de melhorar as estatísticas. Quanto à educação formal, principal fonte é o Censo Escolar, baseado na informação dada pelos gestores de redes de ensino, considerando as unidades de ensino devidamente registradas. O INEP vêm se esforçando por basear os dados do Censo Escolar no registro individual de cada aluno, o que o que permitirá contabilizar os alunos matriculados nessa modalidade de forma mais precisa. Além do Censo Escolar, outra fonte de informação estatística é a PNAD, que apura anualmente a situação educacional da população, com base na informação prestada por um morador do domicílio: condição de alfabetização, se está estudando, última série cursada com aprovação, além da modalidade do curso. Há discrepâncias grandes entre essas duas principais fontes: enquanto em 2005 o Censo Escolar registrou 3,39 milhões de matrículas só nos cursos presenciais com avaliação no processo, a PNAD informava que 1,97 milhões de jovens e adultos cursavam a educação básica. Parte dessas discrepâncias, que merecem estudos mais aprofundados, podem ser advindas de problemas na contagem mas também das características próprias dessa modalidade: grandes taxas de evasão, matrículas semestrais, matrículas por disciplina, entre outras.

Para complementar esse quadro, seria fundamental contar com informações centralizadas sobre os exames realizados nos estados, para que fosse possível ter uma visão mais clara do impacto dessa via na certificação de escolaridade. Nesse sentido, além de dados sobre inscrições, presença aos exames, aprovação em disciplinas e certificação de nível fundamental e médio, seria interessante também que as secretarias pudessem fornecer dados sobre a forma de preparação dos candidatos, permitindo uma visão da participação dos diferentes agentes públicos e privados envolvidos no processo.

Para a orientação das políticas públicas, além das estatísticas populacionais e educacionais, são necessárias avaliações criteriosas sobre os insumos, processos e resultados dos programas. No âmbito das redes municipais e estaduais, entretanto, não são comuns estudos avaliativos independentes que tragam a luz para debate público o alcance, os resultados e os problemas enfrentados nos cursos de EJA. Nos últimos anos, entretanto, graças à maior importância atribuída à modalidade e maior preocupação com a transparência por parte do poder executivo, aliadas a um crescente controle realizado por outras instâncias como o Tribunal de Contas da União, os poderes legislativo e judiciário, a imprensa e a sociedade civil, a preocupação com mecanismos de monitoramento e avaliação passaram a integrar as principais iniciativas do âmbito do governo federal.

O Programa Alfabetização Solidária estabeleceu um sistema de monitoramento em que se registrava o número de matrículas e os progressos dos alfabetizandos com base no julgamento dos alfabetizadores sobre sua condição ao início e final do curso. O programa também empreendeu alguns estudos de impacto, baseados em estudos de caso. Quanto foi lançado o Programa Brasil Alfabetizado, outro importante passo dado no sentido de melhorar as condições de monitoramento e avaliação da política educacional foi a implantação de um cadastro nominal de alfabetizandos, alfabetizadores e entidades conveniadas, que foi sendo progressivamente aperfeiçoado de modo a trazer informações precisas, que ajudaram continuamente na afinação das diretrizes do programa e controle social do mesmo. Já de início, o sistema coibiu a duplicação de matrículas, expediente que foi recorrentemente utilizado no PAS, segundo apontado por auditoria do TCU e relatos de agentes envolvidos.

A SECAD, com uma recém criada diretoria de avaliação, investiu bastante na área, envolvendo parceiros no desenvolvimento de um complexo programa de avaliação que previu vários estudos sobre investimentos, gestão, eficácia e impactos do programa. A avaliação dos resultados de aprendizagem passou a ser feita com base em testes cognitivos padronizados desenvolvidos por especialistas da universidade, oferecendo um critério de medida mais rigoroso do ponto de vista da comparatividade que as opiniões dos alfabetizadores sobre seus alunos. Os dados de avaliação foram sistematicamente utilizados para reorientar as políticas do programa, expressas nas resoluções e orientações para conveniados.

Outro programa federal que estabeleceu desde o início um sistema de avaliação foi o Projovem. Os resultados de aprendizagem são medidos tanto pela avaliação de professores e alunos quanto por exame padronizado, que permite a comparação com os resultados de avaliação do sistema de ensino regular, SAEB, mostrando que as proficiências médias dos concluintes são semelhantes. Além dessa

avaliação da aprendizagem, são feitas também a supervisão e avaliação da implantação do programa, envolvendo equipes de seis universidades federais.

Os resultados dessas avaliações poderiam ser melhor divulgados, assim como muitos outros programas inovadores deveriam desde a implantação assumir o compromisso com avaliação isenta de seus processos e resultados. Entretanto, o fato da EJA não ser suficientemente assumida como direito, provoca um certo temor de avaliação nos agentes envolvidos, como se os resultados insuficientes pudessem resultar no fechamento dos programas e não no seu aperfeiçoamento.

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

Segundo o Censo Escolar, em 2006, eram exercidas na modalidade EJA 265 mil funções docentes, 10 % do total da educação básica. Do ponto de vista da habilitação formal desses docentes, houve uma melhora significativa no período e o país chega em 2006 com 75% das funções docentes com formação em nível superior. Nas escolas rurais, contudo, este índice cai para 29%. Os programas de alfabetização, por sua vez, contam ainda com uma expressiva participação de monitores leigos. No caso do PBA, por exemplo, consta do registro de 2006 que 41,4% dos monitores eram professores alfabetizadores, 4,6% outros professores de educação básica e 25,3% alfabetizadores populares, estando os demais nas categorias desempregados (11,5%), trabalhadores urbanos e rurais (4,9%), estudantes (6%). Não há registros quanto à escolaridade desses alfabetizadores, mas considerando as áreas em que o programa opera é provável que os com nível superior sejam minoria. Nos últimos anos, o PBA vem incentivando os conveniados a empregar professores das redes públicas para a tarefa, o que pode ser visto como um ponto a favor para sua melhor qualificação.

Esse quadro de ampliação da EJA e das exigências quanto a formação de professores e alfabetizadores coloca um grande desafio a ser enfrentado no terreno da formação inicial em nível superior. De acordo com o Cadastro das Instituições de Educação Superior organizado pelo INEP, dos 1.306 cursos de Pedagogia existentes no Brasil em 2003, apenas 16 ofereciam habilitação específica para a Educação de Jovens e Adultos. As novas diretrizes curriculares para os cursos de Pedagogia de 2005 não prevê mais habilitações; podendo a EJA ser contemplada como disciplina específica ou tema transversal no currículo. Considerando a grande demanda para essa modalidade, impõe como necessidade que a EJA esteja assim presente tanto nos cursos de Pedagogia quanto nas Licenciaturas que formam os professores da Educação Básica.

Sob os auspícios do MEC, realizaram-se em 2006 e 2007 dois seminários nacionais sobre formação de educadores de jovens e adultos, nas cidades de Belo Horizonte e Goiânia, reunindo professores universitários e de educação básica, gestores públicos e lideranças de movimentos sociais. Os documentos finais dos dois eventos indicam os principais desafios no campo: ampliar a atenção dada à EJA nos currículos de pedagogia e nas licenciaturas, formar nas redes de ensino equipes de EJA permanentes e orientar as iniciativas de formação para a prática dos educadores nas escolas. As condições para que tais diretrizes se concretizem, entretanto, ainda não existem na grande maioria das redes de ensino. As oportunidades de formação continuada que chegam a uma parcela dos professores ainda são principalmente cursos. Os docentes que atuam na EJA geralmente são os mesmos do ensino regular, a quem se abre a oportunidade de complementar a carga horária com mais um período letivo na EJA, o que resulta em muitos casos em excesso de rotatividade e falta de oportunidades de encontro para que as equipes realizem um planejamento coletivo considerando as necessidades dos alunos, além da troca informal de experiências.

Outra constatação realizada nos seminários foi que as atividades de extensão vem abrindo as portas da universidade para a EJA de modo bastante produtivo, principalmente quando adequadamente integradas ao ensino e à pesquisa. Dado o baixo grau de reconhecimento que a extensão têm no campo acadêmico, entretanto, o papel das universidades como espaço de promoção de educação de jovens e adultos acolhendo também os grupos populares, é ainda extremamente reduzido considerando o que seria seu potencial nesse sentido. Ainda que diversas universidades realizem atividades de extensão que são experiências ricas e inovadoras de educação de jovens e adultos formal e não formal, tais iniciativas ainda não são visíveis como política educacional articulada.

3. Pesquisa, inovação e boas práticas

3.1. Pesquisa

Nos últimos dez anos, grupos de pesquisa sobre a EJA vieram se constituindo em diversas universidades, fazendo frente à marginalização da temática no campo acadêmico. O *site* dos Fóruns de EJA, em seção dedicada às universidades, apresenta um rol onde constam referências a 39 núcleos de pesquisa funcionando em instituições de ensino superior de 18 estados. Com base em balanços sobre a produção de conhecimentos sobre a EJA no Brasil, Haddad pôde comparar os períodos 1986-1998 e 2000-2005, constatando que houve um aumento da média anual de estudos acadêmicos produzidos: de 12,7 dissertações de mestrado para 20,3 e de 1,3 teses de doutorado para 4 ao ano.

Um fator que contribuiu com esse fortalecimento acadêmico do campo foi a criação, em 1999, de um Grupo de Trabalho sobre Educação de Pessoas Jovens e Adultas na Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (Anped), abrindo oportunidade para que pesquisadores de todo o país se encontrassem anualmente para expor seus trabalhos. Desde então, esse GT vem funcionando regularmente, avaliando uma média anual de 20 trabalhos contendo resultados de pesquisas, complementando um trabalho que já tinha sendo feito por outros GTs da sub-área, o de Educação Popular e o de Educação e Movimentos Sociais.

Um certo equilíbrio entre a abordagem de temas pedagógicos e temas políticos parece ser uma constante na produção nacional sobre a EJA, constatada também pelos representantes do GT Educação de Pessoas Jovens e Adultas no Conselho Científico da Anped. Uma lacuna observada tanto nos balanços da produção de conhecimento quanto no comitê científico da Anped é a escassez de estudos com maior escala, que permitam uma visão abrangente do alcance e dos impactos dessa modalidade nos diferentes contextos.

3.2. Inovação e boas práticas

A SECAD vem procurando inovar a forma de gestão da EJA no país, promovendo reuniões periódicas com os responsáveis pela modalidade nos estados e com representantes dos Fóruns de EJA. Com relação ao enfoque político-pedagógico, destaca-se a maior atenção à diversidade dos públicos dessa modalidade educativa, com programas ou medidas especialmente dirigidas, por exemplo, aos residentes de áreas urbanas de difícil acesso, aos ribeirinhos, pescadores, agricultores, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência e pessoas privadas de liberdade. Em especial com relação a esse último público, merece menção o programa *Educando para a Liberdade*, que entre 2005 e 2006 promoveu em uma aproximação inédita entre o MEC e o Ministério da Justiça, com apoio da Unesco, com o objetivo de afirmar o direito à educação e melhorar as condições de sua oferta nos presídios brasileiros, onde vivem aproximadamente 300 mil jovens e adultos, dos quais 70% não têm o Ensino Fundamental completo e apenas 17% estudam. Com investimentos em torno de 1,2 milhões reais, foi dado apoio técnico e financeiro para 12 estados, que empreenderam ações para melhorar a oferta educativa no sistema prisional. Além disso, realizaram-se encontros regionais que culminaram num encontro nacional, do qual resultou uma proposta de diretrizes curriculares nacionais para a educação em prisões. O material, entretanto, ainda não foi apreciado pelos órgãos competentes de modo a ganhar força de lei.

No âmbito dos estados, uma experiência que merece destaque pelo ineditismo e relevância da problemática que aborda foi o Censo de EJA realizado pelo Estado do Mato Grosso do Sul em 2005, por recomendação do Ministério Público, de modo a acatar a prescrição da LDB de que aos poderes façam o recenseamento dos jovens e adultos que não têm ensino fundamental. O levantamento, realizado pela Secretaria Estadual de Educação em todos os municípios no momento da votação para o plebiscito do desarmamento e identificou, com indicação do local de residência, 430 mil pessoas com idade acima de 25 anos que não concluíram o ensino fundamental e que gostariam de voltar a estudar, o que corresponde a metade das pessoas com menos de oito anos de estudo à época no estado. Considerando que o atendimento escolar a jovens e adultos ainda está muito abaixo da demanda potencial, entre 1% ou 2% do total da população com baixa escolaridade, é fundamental que os poderes públicos e as empresas assumam a responsabilidade de mapear a demanda, incentivando o retorno aos estudos. No âmbito da iniciativa privada, uma inspiradora proposta nesse sentido foi empreendida pela empresa de cosméticos Natura, que envolveu suas revendedoras num esforço de localização de jovens e adultos com baixa escolaridade e encaminhamento para escolas públicas que ofertam cursos de EJA.

Finalmente, num país onde o sistema educacional é descentralizado e excelentes práticas de governos locais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais dificilmente ganham a visibilidade devida foi providencial a inclusão da EJA em iniciativas de premiação de boas práticas, como a Medalha Paulo Freire, concedida pela SECAD a experiências que se destacam pela capacidade de mobilização, articulação da alfabetização com a EJA e outras ações como promoção da leitura, qualificação profissional e geração de renda, além da integração com a comunidade.

4. Alfabetização

Tanto nas formas de mensurar a alfabetização quanto nas propostas pedagógicas, é cada vez mais disseminada a visão da alfabetização como estágio inicial de um processo mais amplo de inserção na cultura escrita, onde estão envolvidos diversos níveis e tipos de habilidades e conhecimentos. Cada vez mais, se reconhece que a escola é a principal agência de promoção da cultura escrita e que, para uma inserção autônoma e criativa nesse universo, são necessários processos mais alongados de escolarização. Procurando acompanhar essa visão ampliada de alfabetização, as estatísticas oficiais passaram a divulgar, ao lado dos dados de analfabetismo absoluto, baseados na auto-declaração da população recenseada, dados sobre analfabetismo funcional, baseados em anos de estudo. Também se vêm coletando dados sobre os níveis de alfabetização e usos da leitura e escrita da população por meio de surveys. Nos programas de escolarização, reforça-se a importância de exercitar os diversos usos sociais da escrita, ampliando o universo de materiais escritos que circulam nesse ambiente. No desenho de programas de alfabetização de jovens e adultos, por sua vez, é cada vez mais enfatizada a necessidade de promover a continuidade dos estudos.

Na última década, o esforço verificado no país em atender a população de jovens e adultos em programas de alfabetização foi notável, como mostram os dados da PNAD ilustrados no gráfico abaixo.



No entanto, o esforço não resultou em aceleração da tendência histórica de queda das taxas de analfabetismo brasileira, mais lenta que a de diversos países do mundo. Os dados sugerem que os programas de alfabetização com 6 a 8 meses, como propostos pelo PAS e depois pelo Brasil Alfabetizado, têm eficácia limitada na garantia da aprendizagem, como denunciam há muito tempo educadores ligados à EJA e corroboram os dados estatísticos e os resultados de avaliação de programas. De acordo com PNADs de 1992 a 2002, em torno de 60% das pessoas que ao longo da vida só frequentaram cursos de alfabetização declaram-se analfabetas (Henriques, 2006). As avaliações do PAS e do PBA, por sua vez, vêm mostrando que há dificuldades na focalização do público alvo, pois as salas de alfabetização atraem pessoas com baixa escolaridade mas que têm já um domínio, ainda que rudimentar, da leitura e da escrita. A avaliação cognitiva realizada pelo PBA numa amostra de alfabetizando testados na entrada e na saída do programa mostrou que em torno de 40% já estavam alfabetizados na entrada e tiveram progressos nulos ao longo do curso. Os que poderiam ser considerados analfabetos absolutos, por sua vez, realizaram progressos bem modestos, não chegando ao nível de leitura de pequenos textos – um bilhete simples, por exemplo, que corresponde à definição usual de alfabetização no país. Além da precariedade em que normalmente esses cursos funcionam, com monitores leigos e sem materiais didáticos apropriados, a falta de vinculação das aprendizagens com oportunidades de uso da leitura e escrita ou continuidade dos estudos leva à redução do aproveitamento.

Com base na análise de resultados como esse, obtidos graças ao esforço louvável de avaliação sistemática das ações, a SECAD veio redesenhando o programa, procurando enfrentar as possíveis causas dos problemas detectados. Nas diretrizes para celebração dos convênios, passou a orientar os

parceiros a elaborar diagnósticos, fundamentar as opções pedagógicas, planejar as ações de alfabetização e formação de alfabetizadores, além de definir planos para oferecer oportunidades de continuidade de estudos para os egressos. Também para favorecer a integração da alfabetização com a continuidade de estudos, foi feito o redirecionamento dos recursos disponíveis para parcerias com estados e municípios, em detrimento da ONGs, que no início eram responsáveis pela maior parte do atendimento. Visando a melhoria da qualidade do ensino, a SECAD passou a recomendar que pelo menos 75% dos alfabetizadores fossem professores da rede com experiência em alfabetização. Também promoveu uma avaliação de livros didáticos para a alfabetização de adultos, indicando às redes materiais reconhecidos como adequados por especialistas.

Finalmente, para cumprir a importante tarefa de focalizar melhor as ações, procurou articular parcerias com outros serviços que atendem população de baixa renda e que dispõem de cadastros, como o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde, incentivando a integração dos gestores locais com os serviços os Agentes Comunitários de Saúde, que tem acesso às famílias e detêm muitas informações sobre as suas condições educacionais.

Ainda não há dados para avaliar o resultado dessas medidas na integração do PBA à oferta de EJA, mas avaliação exploratória realizada no início do programa (Abramovay e Andrade, 2006) indicou que essa integração é um dos problemas cruciais a serem enfrentados.

Fazendo um balanço dos problemas detectados e estratégias de solução encontradas, talvez se possa ainda experimentar novos modelos, por exemplo, apostando na função alfabetizadora do ensino fundamental, concentrando esforços na sua ampliação, com ênfase nas séries iniciais. É certo que ampliar a oferta escolar é muito mais caro do que financiar programas de alfabetização (no caso do PBA, por exemplo, o custo do aluno é 180 reais, segundo Azevedo, 2005), mas os ganhos podem ser compensadores. Por outro lado, a mobilização popular e capacidade educadora das comunidades podem ser melhor aproveitadas em programas mais abertos quanto ao tempo de duração e resultados esperados. Inspiração para programas nessa linha podem ser buscadas em experiências desenvolvidas nos últimos 15 anos, como os MOVAs, movimentos de alfabetização realizados por organizações comunitárias, o Projeto Promotoras Legais Populares, que forma mulheres que trabalham a favor dos segmentos populares com legitimidade e justiça no combate diário à discriminação, os Agentes Comunitários de Saúde, que por meio de visitas esclarecem, acompanham e encaminham as famílias aos serviços de saúde, ou as centenas iniciativas de economia solidária espalhadas no país.

5. Expectativas para a VI Confintea e perspectivas para a EJA

O governo Brasileiro pretende fazer da Confintea uma oportunidade para desencadear processos articulados de fortalecimento da EJA e dos movimentos sociais nela envolvidos, principalmente por meio dos Fóruns de EJA. Para tanto, planejou um processo preparatório que inclui oficinas de capacitação para elaboração de diagnósticos locais, reuniões regionais e uma reunião nacional para definir enfoques e propor políticas com ampla participação. Tais processos, entretanto, não devem se encerrar com a realização do evento em 2009, mas ter continuidade com a constituição de uma rede de pesquisa e formação e disseminação de informações, com ações sistemáticas articuladas às associações de secretários de educação – Undime e Consed –, consulta aos responsáveis de EJA nos estados e municípios, além do fortalecimento dos Fóruns de EJA.

As perspectivas para a EJA no país são amplas, tendo em vista o vigor dos movimentos sociais que, nas últimas décadas, ajudaram a disseminar a consciência sobre os direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. A dinâmica sócio-cultural e política de nossa sociedade aponta para uma nova visão dos jovens e adultos e para uma nova configuração da EJA como um campo específico de direitos e de responsabilidade política. Nessa reconfiguração, devem se fazer presentes as identidades dos jovens e adultos da EJA, não apenas como subescolarizados, mas, antes de tudo, como pessoas vivenciando um determinado tempo da história e de seu ciclo de vida, com as peculiaridades de suas condições sócio-étnico-raciais, de gênero, e pertencimento territorial.

Os avanços quanto à consciência dos direitos, pela construção de um Estado de Direito e pela transformação da esfera pública, entretanto, são limitados por alguns fatores da conjuntura econômica, como aumento do desemprego e da precarização das oportunidades de trabalho, somada à escalada da violência urbana e rural, descontrole da degradação ambiental e limitação da capacidade do Estado de implementar políticas sociais, dada a necessidade de geração de superávit para ajuste fiscal.

Essa tensão no campo dos direitos básicos torna a EJA uma modalidade crítica em nossos sistemas educativos. Sua configuração é afetada por todos esses elementos, obrigando os gestores públicos, os educadores e movimentos sociais a buscar incessantemente novas formas, espaços, estruturas e linguagens adequadas à garantia dos direitos dos jovens e adultos. Nessa busca, se farão cada vez mais necessários o recurso às novas tecnologias e uma perspectiva intersetorial, que integre as oportunidades educacionais a políticas de cultura, saúde, emprego e geração de renda, sempre na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

Obras consultadas

ABRAMOVAY, Miriam; ANDRADE, Eliane Ribeiro. Atividade de avaliação diagnóstica da eja – Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. Rio de Janeiro. 2006 mimeo.

ARROYO, M.G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.J.G.; GIOVANETTI, M.^a; GOMES, N.L. Diálogos na Educação de Jovens e Adultos. Belo Horizonte: Autêntica. 2005. p.19-50

AZEVEDO, João Pedro, PAES DE BARROS, Ricardo, CARVALHO, Mirela & HENRIQUES, Ricardo. Um mapa de avaliação: o caso do Programa Brasil Alfabetizado. In: HENRIQUES, Ricardo, PAES DE BARROS, Ricardo & AZEVEDO, João Pedro (orgs). Brasil alfabetizado : caminhos da avaliação. Azevedo. – Brasília : Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006, p. 59 – 116.

BRASIL. Ministério da Educação / INEP. Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Disponível em:
<http://encceja.inep.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=16&Itemid=17>. Acesso em 10 mar. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Expansão da rede federal. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/setec/index.php?option=content&task=view&id=762&Itemid=207>>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Novo Saberes da Terra terá parceria com 21 estados e abrirá 35 mil vagas. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9945>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) – Manual de operações. Brasília: MDA, 2004

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. Plano Nacional de Qualificação – PNQ, 2003-2007. Brasília : MTE / SPPE, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. Plano Nacional de Qualificação – Indicadores 2003 – 2004. Brasília: MTE / SPPE, 2005. Disponível em: <
http://www.mte.gov.br/pnq/apresentacao_indicadores.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Projovem: conhecimento e oportunidade para todos. Disponível em: <<http://www.projovem.gov.br/2008/>> . Acesso em: 10 mar.2008.

CASTRO, Jorge A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educ. e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

DI PIERRO, Maria Clara, GRACIANO, Mariângela. A educação de jovens e adultos no Brasil - Informe apresentado à Oficina Regional da UNESCO para América Latina y Caribe. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

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

DI PIERRO, Maria Clara. Contribuições do I Seminário Nacional de Formação de Educadores de Jovens e Adultos. In: SOARES, Leôncio. Formação de Educadores de Jovens e Adultos. Belo Horizonte: Autêntica/Secad-MEC/Unesco, 2006, p. 281 – 292.

- DI PIERRO, Maria Clara. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos. Trabalho apresentado na 25ª Reunião Anual da Anped. Caxambu, 30 de setembro de 2002. Disponível em www.anped.org.br. Acesso em 20/02/2008
- DI PIERRO, Maria Clara (coord.). Seis anos de educação de jovens e adultos no Brasil. São Paulo: Ação Educativa. 2003.
- EDUCANDO para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília : UNESCO, Governo Japonês, Ministério da Educação, Ministério da Justiça: 2006.
- HADDAD, S. (coord.). A situação da Educação de Jovens e Adultos no Brasil 2000 – 2005. São Paulo: Ação Educativa, 2007, (mimeo).
- HADDAD, S. (coord.). Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998). Brasília, DF: MEC/INEP/COMPED, 2002. (Estado do Conhecimento, 8).
- HENRIQUES, Ricardo. “Alfabetização e Inclusão Social: contexto e desafios do Programa Brasil Alfabetizado”. In: HENRIQUES, Ricardo, PAES DE BARROS, Ricardo & AZEVEDO, João Pedro (orgs). Brasil alfabetizado : caminhos da avaliação. Azevedo. – Brasília : Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006, p. 13 - 59
- HISTÓRICO dos Fóruns de EJA e dos Encontros Nacionais de EJA – ENEJA. Disponível em <<http://forumeja.org.br/node/1191>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- HOLANDA, Ariosto (org.). Capacitação Tecnológica da População. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.
- INEP. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001. (tabela 6)
- IRELAND, Thimoty & HADDAD, Sérgio. Adult and Youth Education and Lifelong Learning in Brazil – Country briefing paper for the International Policy Dialogue: Building Effective Partnerships for Lifelong Learning. Brasília: s. ed.. 2007 (mimeo).
- NETO, José Gonçalves Moreira. Produto 3 do PROJETO BRA/01/024-PNUD. SECAD. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília-DF, 2006
- NÚCLEOS de Pesquisa em Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/un/files/Núcleos.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. Produto 1 do PROJETO BRA/01/024-PNUD. SECAD. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília-DF, 2006
- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. Produto 2 do PROJETO BRA/01/024-PNUD. SECAD. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília-DF, 2006.
- Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. Nova York: PNUD, 2007. Disponível em <http://www.pnud.org.br/rdh/>. Acesso em 17 jan 2008.
- RIBEIRO, Vera Masagão & BATISTA, Antonio. Commitments and challenges towards a literate Brazil -Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2006 Literacy for Life. Paris: Unesco, 2005. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001460/146067e.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- RIBEIRO, Vera Masagão. “Por mais e melhores leitores: uma introdução”. In RIBEIRO, Vera Masagão (org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global, 2003, p. 3 - 32.
- II Seminário Nacional de Formação de Educadores de Jovens e Adultos: Considerações da Plenária Final. Disponível em <<http://forumeja.org.br/un/files/seminario.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- SOARES, Leôncio J.G. O surgimento dos fóruns de EJA no Brasil: articular, socializar e interferir. Alfabetização e Cidadania, São Paulo, n. 17, p. 25-35, maio de 2004.

Referências legais

BRASIL. *Conferência Regional Preparatória*. Brasília, janeiro 97. V Conferência Internacional sobre Educação de adultos. Hamburgo, julho 97. Brasília: MEC, 1998.

BRASIL. *Conselho Nacional de Educação*. Parecer CEB nº. 11/2000. Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, maio 2000.

BRASIL. *Constituição Brasileira*. 5 de outubro 1988.

BRASIL. *Diretrizes de Educação para a Liberdade*

BRASIL. *Diretrizes do Campo*

BRASIL. *Diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo*. Resolução CNE/CEB n. 1, de 3 abr. 2002. Brasília: MEC: Secretaria de Inclusão Educacional, [2002].

BRASIL. *Estatuto do Idoso*. Lei nº. 10.741 de 01/10/2003

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9394/96*. Brasília, 20 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº. 10.172/01. Plano Nacional de Educação. Brasília, 2001.

BRASIL. *Lei nº. 10.436 de 24/04/2002 (LIBRAS)*

BRASIL. *Lei nº. 10.639/2003*.

BRASIL. *Lei nº. 7.853 de 24/10/1989*

BRASIL. *Parecer CNE/CP nº. 3/2004*

BRASIL. *Parecer CNE/CP nº. 3/2004*.

BRASIL. *Resolução CNE/CP nº. 1/2004*

BRASIL. *Resolução CNE/CP nº. 1/2004*. Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.

BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Avaliação do TCU sobre a Alfabetização Solidária de Jovens e Adultos. Sumário Executivo. Ministro-Relator Guilherme Palmeira. Brasília: TCU, 2003.