Maria Clara Di Pierro

Ação Educativa
Documentação
CÓDIGO:
Data

As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999

Doutorado

História e Filosofia da Educação

PUC/SP - 2.000

Maria Clara Di Pierro

As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em História e Filosofia da Educação, sob a orientação do Prof. Dr. Sérgio Haddad

São Paulo - 2.000

Comissão Julgadora

Resumo

A pesquisa recupera a história das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos do período de redemocratização da sociedade e das instituições políticas brasileiras (1985-1999), abordando os processos de elaboração e o conteúdo dos planos educacionais, leis, diretrizes e programas de iniciativa federal. Analisa a evolução do financiamento público e dos índices de cobertura escolar na educação básica de jovens e adultos, traçando o perfil do atendimento educacional destinado a esse grupo etário. Caracteriza também o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), o Programa Alfabetização Solidária (PAS) e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), posteriores a 1995.

Apesar de o setor público ter consagrado menos de 1% dos gastos educacionais ao ensino supletivo ao longo de todo o período, as matrículas duplicaram no nível fundamental e quadruplicaram no ensino médio, resultado que deveu-se principalmente ao esforço dos estados, ainda que se observe uma tendência à municipalização. Ao final dos anos 90, o atendimento escolar encontrava-se estagnado em um patamar de 2,2 milhões de matrículas, o que representava um índice de cobertura inferior a 5% da demanda potencial. Além de deficitária, a oferta escolar era inequitativa. A reforma educativa implementada pelo MEC a partir de 1995 reforçou a posição marginal ocupada pela educação básica de jovens e adultos nas políticas educacionais, o que desencadeou a resistência ativa da sociedade civil organizada, o deslocamento da fronteira entre o público e o privado, a multiplicação de provedores não-governamentais e a desarticulação das iniciativas do governo federal. Uma parcela da demanda social por educação de jovens e adultos foi acolhida pelo PLANFOR, o PAS e o PRONERA, que são exemplos da tendência à disseminação de parcerias entre órgãos públicos, universidades e organizações da sociedade civil. Com base nesses dados, estabeleceu-se uma periodização que distingue um primeiro momento de legitimação pública e consolidação jurídica do direito da população jovem e adulta ao ensino fundamental público e gratuito (1985-1989), ao qual seguiu-se um período em que esse direito vem sendo destituído nos planos simbólico e das políticas públicas efetivas (1990-1999).

As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos do período 1985-1999 constituíram, assim, parte do processo inconcluso de construção da democracia e da cidadania no Brasil, cujo horizonte futuro está pendente de que as organizações autônomas da sociedade civil sejam capazes de, na interação com as instituições estatais, ampliar os espaços públicos de reconhecimento dos direitos e deliberação das políticas sociais.

Abstract

This research retrieves the history of public policies for youth and adult basic education during the period in which Brazilian society and its political institutions were being re-democratized (1985-1999), focussing on the drafting process and the content of federal educational plans, laws, guidelines, and programs. It analyses the evolution of public financing, of indicators of school coverage in basic education for young people and adults, and it outlines the schooling offered to this age group. It also describes the National Worker Training Plan (PLANFOR), the *Alfabetização Solidária* Program (PAS) and the National Program for Education in the Agrarian Reform (PRONERA), all after 1995.

Although the public sector allocated less than 1% of educational expenditures towards this category of education throughout this period, enrollments has doubled on the basic level and has grown fourfold in secondary education. This occurrence has been made possible mainly due to the effort of the States but a tendency towards municipalization has also been observed. In the late 1990s, school attendance had stagnated at 2.2 million registrations, which represented a coverage index of less than 5% of the potential demand for youth and adult basic education. Besides showing a deficit, school availability was unfair. The educational reform introduced by the Ministry of Education as of 1995 strengthened the marginal position held by youth and adult basic education within educational policies, which triggered the active resistance of organized civil society, the replacement of the frontier between public and private, the multiplication of non-governmental suppliers of education, and disarray among Federal government initiatives. One part of the social demand for youth and adult education was taken up by PLANFOR, PAS and PRONERA, which can be seen as examples of the tendency to disseminate partnerships among public organizations, universities and civil society organizations. Using these data we break this process down into periods, identifying an initial moment of public legitimization and legal consolidation of the entitlement of the young and adult population to free public basic education (1985-1989), followed by a period in wich this right was undetermined both on a symbolic level and actual public policies (1990-1999).

Public policies in youth and adult basic education from 1985 to 1999 are thus part of the unfinished process of constructing democracy and citizenship in Brazil, whose outcome depends on the capacity of the autonomous civil society organizations to interact with state institutions, broadening public spaces in which rights and deliberation of social policies are recognized.

Agradecimentos

São muitas as pessoas e instituições às quais devo agradecimentos pela colaboração no desenvolvimento desse trabalho:

Ao Prof. Dr. Sérgio Hadddad, por orientar-me pacientemente, incentivar minha carreira profissional e acadêmica e dedicar-me sua amizade há quase duas décadas.

Aos Profs. Drs. Celso de Rui Beisiegel e Maria Machado Malta Campos, que compuseram, ao lado do Prof. Dr. Sérgio Haddad, a banca do Exame de Qualificação, pelas críticas e sugestões de caminhos para a reorientação da pesquisa.

Aos professores, colegas e funcionária do Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: História e Filosofia da PUC/SP, em especial à sua Coordenadora, Profa. Dra. Mirian Jorge Warde, e àqueles com os quais compartilhei mais de perto estudos e pesquisas de Mestrado e Doutorado no Núcleo Educação, Sociedade Civil e Estado.

Aos professores, colegas e funcionários do Centro de Pesquisas em Educação de Pessoas Adultas do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Barcelona, com os quais por seis meses compartilhei cursos e pesquisas, em especial ao Prof. Dr. Ramón Flecha García, que orientou-me naquele estágio de estudos no exterior.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão das bolsas que viabilizaram esses quatro anos de estudos e investigação.

Aos sócios e profissionais da organização não governamental Ação Educativa – assessoria, pesquisa e informação, pela interlocução, apoio e amizade, em especial à equipe do Serviço de Informação e Documentação, representada na pessoa de seu coordenador Waltemir Nalles, cujo suporte à pesquisa bibliográfica foi essencial.

Aos colegas do Grupo de Estudos em Educação de Pessoas Jovens e Adultas da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), da Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora no Brasil (RAAAB) e do Consejo de Educación de Adultos de América Latina y Caribe (CEAAL), pelo diálogo estimulante e solidariedade.

Às amigas Adriana Benedikt, Jaqueline Moll, Leila M. Lopes Loureiro, Maria Cecília Iório e Maristela Debenest, pela hospitalidade nas viagens de estudo e pesquisa ao Rio de Janeiro, Barcelona, Campinas, Recife e Brasília.

A todas aquelas pessoas e instituições que contribuíram para o desenvolvimento da pesquisa, concedendo entrevistas e depoimentos, fornecendo bibliografia, documentos e informações, facilitando acesso às fontes e dados estatísticos, esclarecendo dúvidas, realizando serviços técnicos de informática, degravação de fitas, etc. Mesmo correndo o risco de omitir involuntariamente o nome de algumas delas, desejo mencioná-las nominalmente e, quando for o caso, às instituições às quais se vinculam: Ademir da Silva Costa; Ana Lúcia Jatobá (Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação); Andréa Bastos e Rosa Cristina Celosimo Silva (Departamento de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística); Anne-Marie Milon Oliveira (Universidade Federal Fluminense); Anne Marie Spyer; Carlos Alberto Lopes de Sousa, João Bosco Bezerra Bonfim e Ubirajara José Augusto (ex-membros da equipe nacional do Movimento de Educação de Base); Carlos Ângelo C. de Meneses e Ricardo Spíndola Mariz (atuais membros da equipe nacional do Movimento de Educação de Base); Carmen Moreira de Castro Neves (Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação); Cássia Janeiro (Programa Alfabetização Solidária); Célio da Cunha (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura); Cláudio de Moura Castro (Banco Inter-Americano de Desenvolvimento); Consuelo Luiza Gonzalez Jardon (Universidade Católica de Brasília); Dalva Maria de Mello (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras); Edgar Jorge Kolling (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Edla de Araújo Lira Soares (Universidade Federal de Pernambuco); Eliane Ribeiro Andrade; Eunice Ribeiro Durham (Universidade de São Paulo); Felícia Reicher Madeira (Fundação SEADE); Guiomar Namo de Mello (Fundação Victor Civita); Heloísa Teixeira Saito (Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional); Jane Paiva (Universidade Federal Fluminense); João Rezek, João Cláudio Todorov e Luciana de Almeida Queiroz (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária); José Alexandre Malfati; José Aparecido Ribeiro e Maria Alice Fernandes (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada); Magda Becker Soares (Universidade Federal de Minas Gerais); Maria de Fátima Chassot (Universidade Mackenzie); Maria Lúcia de Moura Iwanov (União dos Dirigentes Municipais de Ensino); Maria Margarida Machado (Universidade Federal de Goiás); Marília Miranda Lindinger e Ramiro Wahfahrtig (Conselho de Secretários de Educação dos Estados); Marcos Bassi; Moacir Gadotti (Instituto Paulo Freire); Oded Grajew (Fundação ABRINQ para os Direitos das Crianças); Orlando Joia; Robinson James (Universidade Estadual Paulista); Rodolfo Marincek Neto; e Virgínia Castilho.

Índice Geral

Capítulo 1 – As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos como problema de pesquisa 12

1. Contextualização do problema 12
1.1.Centralidade da educação na transição do milênio 12
1.2. Crise, ajuste econômico e políticas sociais na América Latina 16
1.3. As reformas educativas na América Latina 19
1.4. A educação básica de jovens e adultos no contexto das reformas educativas 23
2. Delimitação do objeto e do problema de pesquisa 27
3. Explicitação do referencial teórico 31
3.1. Sociedade civil, Estado e esfera pública democrática 34
3.2. Democracia, cidadania e direitos 38
3.3. Modernização, cultura política e democratização 41
4. Procedimentos de pesquisa 44

Capítulo 2 – As políticas nacionais de educação básica de jovens e adultos no período da redemocratização (1985-1999) 49

1. Visão panorâmica 49
2. As educação de jovens e adultos na "Nova República" (1985-1989) 50
2.1. As políticas de educação de jovens e adultos na arena governamental 50
2.1.1. A extinção do MOBRAL e constituição da Fundação Educar 53
2.1.2. As reivindicações por descentralização e a constituição do CONSED e da UNDIME 58
2.1.2.1. A articulação dos secretários estaduais de educação e a criação do CONSED 59
2.1.2.2. A articulação dos secretários municipais de educação e a criação da UNDIME 61
2.1.3. Diretrizes de uma política que não saiu do papel 62
2.1.4. A Comissão do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA) 65
2.2. Crescimento e visibilidade das experiências de educação popular de adultos 67
2.2.1. O movimento das escolas comunitárias 67
2.2.2. A articulação dos centros de educação popular 68
2.2.3. Educação popular de jovens e adultos no campo 70
2.2.3.1. O Projeto Seringueiro 71
2.2.3.2. A educação no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra 72
2.2.4. A reorientação do Movimento de Educação de Base 76
2.3. A Assembléia Nacional Constituinte 79
3. A Conferência Mundial de Educação para Todos 82
4. Da "Nova República" à "República das Alagoas": o governo Collor (1990-1992) 85
4.1. A extinção da Fundação Educar 85
4.2. O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania 87
4.2.1. PNAC 89
4.2.2. O PNAC do ministro 90
4.2.3. As universidades e o PNAC 93
4.2.4. A participação dos segmentos progressistas no PNAC: o caso do GETA 95
4.2.5. O PNAC das comissões 97
4.2.6. O fim do PNAC 99
4.3. O ensino supletivo 100
5. O governo Itamar Franco e o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-1994) 102

5.1. A atuação da Divisão de Educação de Jovens e Adultos 105
5.2. A Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (parte I) 107
6. A educação de jovens e adultos na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 109
7. O governo Fernando Henrique Cardoso e a reforma educacional (1995-1999) 116
7.1. Diretrizes e políticas de educação de jovens e adultos 124
7.1.1. A Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (parte II) 130
7.2. O Brasil e a V CONFINTEA 133
7.2.1. A preparação brasileira para a V CONFINTEA 133
7.2.2. A Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA 136
7.2.3. A participação brasileira na V CONFINTEA 138
7.2.4. A participação brasileira na estratégia regional de continuidade da CONFINTEA 141
8. Os fóruns inter-setoriais de educação de jovens e adultos 145
9. A educação de jovens e adultos nos projetos de Plano Nacional de Educação 149
Capítulo 3 - O financiamento público da educação básica de jovens e adultos 153
1. O gasto consolidado das três esferas de governo 155
1.1. O gasto médio por aluno com recursos públicos 159
2. O gasto público federal com a educação de jovens e adultos 160
2.1. As transferências negociadas da União aos estados, municípios e organizações sociais 163
2.2. O orçamento da União para 1999 167
3. O gasto público dos estados com a educação de jovens e adultos 168
4. O gasto público dos municípios com a educação de jovens e adultos 173
5. Conclusões 174
Capítulo 4 – O retrato da exclusão: demanda potencial e cobertura escolar no ensino básico de jovens e adultos 177
1. Analfabetismo e alfabetização : tendência secular, avanços recentes e projeções futuras 179
2. A produção social do analfabetismo e o comportamento dos indicadores de equidade 183
3. Os indicadores de cobertura da demanda potencial por educação de jovens e adultos 191
4. Evolução e perfil da oferta de educação básica de jovens e adultos 195
4.1. Distribuição do atendimento pelas esferas de governo 202
5. Síntese dos resultados 204
Capítulo 5 – Os programas de educação de jovens e adultos do governo federal posteriores a 1995 206
1. O Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR 207
1.1. Os resultados do primeiro quadriênio de implantação do PLANFOR 210
1.2. O PLANFOR e a elevação da escolaridade dos trabalhadores 214
2. O Programa Alfabetização Solidária - PAS 221
2.1. A trajetória do Programa Alfabetização Solidária 225
2.1.1. O Projeto Piloto para os Grandes Centros Urbanos 229
2.2. A gestão do Programa Alfabetização Solidária 232
2.2.1. A gestão financeira do PAS 233
2.3. A adesão das instituições de ensino superior ao PAS 234
2.4. O referencial político-pedagógico do Programa Alfabetização Solidária 235
2.5. O monitoramento e a avaliação do Programa Alfabetização Solidária 237
2.5.1. A avaliação externa do Programa Alfabetização Solidária 239
2.6. Uma análise preliminar do Programa Alfabetização Solidária 240

3. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA 243
3.1. Definição, características e princípios do PRONERA 247
3.2. O Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos 247
3.3. A gestão do PRONERA 249
3.4. Metas, financiamento e implementação do PRONERA 251
3.5. Avaliação e perspectivas do PRONERA 253
4. Conclusões 256
Capítulo 6 – Conclusões **260**
1. A resistência civil à destituição dos direitos educativos 261
2. A educação de jovens e adultos na reforma educacional promovida pelo MEC 262
3. Os resultados das políticas de educação básica de jovens e adultos 264
4. A dispersão dos programas federais e segmentação das políticas de formação de jovens e adultos 265
5. A multiplicação de provedores não-governamentais e a disseminação das parcerias 267
6. Considerações finais 272
7. Indicações para pesquisas futuras 274
Bibliografia **277**
Siglário **298**
Anexo – Breve revisão da bibliografia sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil **301**

Lista de tabelas

Nº.	Conteúdo	Pág.
2.1	Brasil: Defasagem entre a idade e série escolar na população de 7 a 18 anos - 1996	114
3.1	Brasil: Participação da despesa com educação sobre o gasto social público – 1980/1995	154
3.2	Brasil: Participação das esferas administrativas no gasto educacional - 1980/1995	155
3.3	Brasil: Gasto Público Consolidado com Educação e Cultura por Categoria - 1994	156
3.4	Brasil: Gasto Público Consolidado com Educação e Cultura por Categoria – 1995	157
3.5	Brasil: Gasto Público com Educação e Cultura Consolidado por Categoria – 1996	158
3.6	Brasil: Gasto público médio por aluno nos níveis e modalidades de ensino - 1995	159
3.7	Brasil: Despesa da União na função Educação e Cultura e no Ensino Supletivo - 1982/1985	160
3.8	Brasil: Despesa realizada pelo Ministério da Educação - 1986/1990	161
3.9	Brasil: Despesa da União na função Educação e Cultura por Sub-Programas - 1988/1993	161
3.10	Brasil: Participação no Orçamento Fiscal da Despesa Executada pelo Governo Federal na Função Educação e Cultura e no Sub-programa de Ensino Supletivo (045) - 1994/1997	162
3.11	Brasil: Evolução das transferências federais para educação de jovens e adultos - 1995/1998	163
3.12	Brasil: Evolução da demanda e conveniamento de recursos federais para educação de jovens e adultos por órgão executor - 1995/1997	164
3.13	Brasil: Recursos federais conveniados e número de projetos de Educação de Jovens e Adultos por órgão executor - 1995/1998	165
3.14	Brasil: Distribuição dos convênios e recursos para educação de jovens e adultos transferidos pelo governo federal às UFs - 1995/1998	166
3.15	Brasil: Despesa dos Estados em Educação e Cultura e no Ensino Supletivo - 1984/1985	168
3.16	Brasil: Despesa dos estados na função Educação e Cultura por sub-programas - 1988/1993	169
3.17	Brasil: Gastos realizados pelos Estados com educação por sub-programas - 1980/1995	169
3.18	Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1994	170
3.19	Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1995	171
3.20	Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1996	172
3.21	Brasil: Despesa municipal na função Educação e Cultura por sub-programas - 1988/1989	173
3.22	Brasil: Gastos municipais com educação por sub-programas – 1980/1995	174
3.23	Brasil: Evolução da matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos por dependência administrativa - 1987/1997	174
4.1	Brasil: Evolução do analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais - 1900/1991	180
4.2	Brasil: Evolução do número médio de anos de estudo por sexo - 1960/1996	180
4.3	Brasil: Crianças e adolescentes que não freqüentam escola por idade e sexo - 1996	183
4.4	Brasil: Taxas de aprovação, reprovação e evasão no ensino fundamental - 1988/1997	184
4.5	Brasil: Taxa de analfabetismo por idade, sexo, renda e situação de domicílio - 1990	186
4.6	Brasil: Anos de estudo da população com 15 anos ou mais por idade - 1996	186
4.7	Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por região e domicílio - 1996	188
4.8	Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por região, sexo e domicílio - 1996	189
4.9	Brasil: População com 15 anos ou mais por condição de alfabetização, cor e sexo - 1991	190
4.10	Brasil: Taxas de analfabetismo na população com 15 anos ou mais por cor - 1997	191

4.11	Brasil: População com 15 anos ou mais que freqüenta a escola básica – 1996	191
4.12	Brasil: População com 15 ou mais por anos de estudo e freqüência ao ensino fundamental - 1996	192
4.13	Brasil: População com 15 ou mais por anos de estudo em 1996 e freqüência ao ensino supletivo em 1997	192
4.14	Brasil: Matrícula inicial no ensino fundamental supletivo por regiões - 1997	193
4.15	Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por regiões - 1996	193
4.16	Brasil: Matrículas em educação de jovens e adultos por faixa etária – 1998	194
4.17	Brasil: Matrículas no ensino de jovens e adultos por faixa etária e nível – 1998	194
4.18	Brasil: Evolução da matrícula inicial no ensino básico de jovens e adultos - 1986/1998	196
4.19	Brasil: Evolução do número de estabelecimentos e funções docentes na educação básica de jovens e adultos – 1986/1998	196
4.20	Evolução das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos 1995/1998 e em classes de aceleração 1998 em dependências administrativas e UFs selecionadas	198
4.21	Brasil: Matrícula no Ensino Supletivo Fundamental e Médio, por Dependência Administrativa – 1995	199
4.22	Brasil: Matrícula no Ensino Supletivo Fundamental e Médio por Dependência Administrativa – 1998	199
4.23	Brasil: Distribuição da matrícula na educação de jovens e adultos por regiões – 1988/1998	201
4.24	Brasil: Matrículas no ensino básico de jovens e adultos por dependência administrativa – 1997	202
4.25	Brasil: Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos – 1986/1987 e 1995/1998	202
4.26	Brasil: Educação de jovens e adultos - Evolução das funções docentes e estabelecimentos por dependência administrativa – 1986/1998	203
4.27	Brasil: Número de municípios que oferecem educação de jovens e adultos e proporção das matrículas municipais por região - 1997	204
5.1	Brasil: Investimentos e treinandos do PLANFOR – 1995/1998	211
5.2	Brasil: Investimentos e treinandos do PLANFOR segundo as Regiões – 1995/1998	211
5.3	Brasil: Perfil da PEA e dos treinandos do PLANFOR – 1996/1998	212
5.4	PLANFOR: Distribuição de recursos do FAT segundo grupos de instituições executoras dos PEQs e Parcerias – 1997/1998	213
5.5	Matrículas no PLANFOR e nos PEQs segundo habilidades ofertadas – 1995/1998	215
5.6	Brasil: Evolução do Programa Alfabetização Solidária – 1997/1999	224

Lista de quadros

Nº.	Conteúdo	Pág.
5.1	PLANFOR - Programas selecionados de elevação de competências básicas e escolaridade dos trabalhadores	218
5.2	Brasil: Instâncias de gestão do PRONERA	250

Lista de figuras

Nº.	Conteúdo	Pág.
1	Brasil: Pirâmide etária da população segundo anos de estudo – 1991 e 1996	187

Capítulo 1 – As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos como problema de pesquisa

1. Contextualização do problema

1.1. Centralidade da educação na transição do milênio

As profundas transformações econômicas, políticas e culturais observadas no final de século XX revelam o esgotamento de um ciclo histórico e anunciam uma mudança de época (Hobsbawn, 1995). A falta de unidade conceitual e a pluralidade de termos empregados para designar o período que se inaugura - sociedade complexa, da informação, do conhecimento, pós-industrial, alta modernidade, pós-modernidade[1] - revelam a compreensão ainda provisória e insuficiente da natureza e sentido das mudanças em curso.

Na esfera econômica, as transformações são marcadas pela aceleração do ritmo de desenvolvimento e adoção de novas tecnologias (informática, telemática, robótica, genética, biotecnologia, novos materiais), pela intensificação do processo de globalização da economia mundial[2], com a adoção de novos padrões de organização da produção, modificações nas práticas e fluxos da indústria, do comércio exterior de bens e serviços, crescimento do volume e da mobilidade dos capitais em circulação; tendência à oligopolização de numerosos segmentos produtivos, maior centralização dos capitais e interpenetração patrimonial por operações de fusões e aquisições; e por uma reestruturação dos mercados de trabalho, que tendem a ser regidos por relações mais flexíveis, com as conseqüentes redução do emprego regular, expansão do trabalho em tempo parcial, temporário e subcontratado, e elevação dos patamares de desemprego (Castells, 1997; Chesnais, 1996; Harvey, 1993).

---

[1] A proliferação de termos para nomear o trânsito das condições históricas expressa, em parte, o debate inaugurado no campo da teoria literária, da estética e da crítica cultural, difundido posteriormente para a filosofia e o conjunto das ciências sociais, sobre o grau de ruptura e/ou continuidade da nova época com relação ao sentido de historicidade e à racionalidade dominantes na modernidade, bem como sobre o grau de determinação entre as mudanças culturais e na base material da sociedade contemporânea (Berman, 1986; Connor, 1993; Harvey, 1993; Jameson, 1996; Lyotard, 1989).

[2] Segundo Braga (1994), a *globalização* é um processo que implica interdependência monetária, financeira e patrimonial sobreposta assimetricamente à dinâmica produtiva, comercial e tecnológica, sob liderança de grandes empresas e bancos internacionais, processo este que acirra mecanismos de concorrência, sem integrar as economias e sociedades nacionais, o que gera instabilidade estrutural nas economias periféricas e centrais do sistema. Reaparece aqui, em um novo patamar, o fenômeno percebido nos anos 60 pela teoria da dependência (Fiori, 1995, p. 215-229) e que O'Donnell (1990) denominou "transbordamento transnacional da economia e sociedade", pelo qual os oligopólios internacionais capturam a acumulação realizada no mercado interno, desencadeando uma tendência a replicar nos países dependentes os padrões centrais, internacionalizando sua estrutura econômica e social; o *transbordamento* consiste na presença ostensiva e dinâmica do elemento não nacional no Estado.

Esses fenômenos implicaram um acirramento da competitividade internacional, conduzindo a uma nova divisão internacional do trabalho, projetos de integração regional e subregional (CEE, NAFTA, MERCOSUL, etc.) e reordenamento dos blocos econômicos: a bi-polaridade entre os países líderes dos blocos capitalista e socialista, instaurada no pós-guerras, foi substituída por uma tri-polaridade econômica exercida pelos EUA, Japão e Europa unificada (Chesnais, 1996; Coutinho, 1996; Hirano, 1993). Os processos complementares de globalização e regionalização, por sua vez, passaram a limitar ou condicionar determinadas esferas de ação dos estados nacionais e, na ausência de mecanismos institucionais de coordenação, tornaram instáveis as relações econômicas e políticas internacionais (Fiori, 1995).

Os críticos chamam atenção para os efeitos contraditórios da globalização, sintetizados na insuficiente capacidade da nova configuração econômica mundial para regular os processos de oligopolização e os movimentos financeiros especulativos, bem como para gerar integração, justiça social e reduzir os fossos que separam ricos e pobres no mundo e nas sociedades nacionais (Fiori, 1995).

Essas transformações começaram a esboçar-se ao longo dos anos 70, quando as economias capitalistas ocidentais deram sinais de perda de dinamismo econômico, ensejando o diagnóstico de esgotamento dos padrões fordista-keynesiano de acumulação capitalista e do modo social democrata de regulação social que haviam assegurado aos países capitalistas industrializados prosperidade econômica e estabilidade sociopolítica no pós-guerras (Harvey, 1993). Os processos inflacionários e a recessão econômica constituíram terreno fértil para que o pensamento neoliberal emergisse da obscuridade a que permanecera confinado desde a década de 40 e, começando pelos governos Thatcher e Reagan, difundisse pelo mundo sua receita ortodoxa de Estado mínimo, estabilidade monetária, equilíbrio fiscal, disciplina orçamentária, privatização, desregulamentação, contenção de gastos com bem estar social, enfraquecimento do movimento sindical (Anderson, 1995; Draibe, 1993). Impulsionado pela decomposição do campo socialista no leste europeu, o pensamento neoliberal tornou-se hegemônico, vem re-significando o conceito de mercado e transpondo sua lógica instrumental a outras esferas da vida societária: as mudanças tecnológica, produtiva, cultural e até mesmo as políticas sociais públicas tendem a ser informadas por critérios utilitaristas, economicistas e pragmáticos (Anderson, 1995; Harvey, 1993).

A compressão espaço-temporal resultante da velocidade das mudanças, da multiplicidade e coetaneidade de lógicas de ação, pertencimento e reconhecimento desencadeia alterações nos planos da subjetividade e da construção de identidades individuais e coletivas. A incorporação à convivência moderna coloca cada indivíduo frente a uma multiplicidade de escolhas perante as quais tem que optar em circunstâncias mutáveis, recorrendo menos à tradição e mais à informação fartamente disponível e rapidamente renovada. Nesse contexto de risco e incerteza, o desafio colocado cotidianamente, em cada um dos espaços sociais em que o indivíduo circula e desempenha papéis diversos, é aquele de manejar os meios que lhe permitam ter acesso à informação, administrar capacidades de selecionar aquelas relevantes para os objetivos específicos, analisar e decidir em função dos sentidos que lhe atribui (Melucci, 1996; Sposito, 1996). Toda uma corrente da sociologia contemporânea orienta-se pela tese de que a disputa pela atribuição de significados aos fatos e processos sociais está no núcleo dos antagonismos emergentes nas sociedades complexas pós-industriais, nas quais o plano simbólico da vida societária (cuja manipulação é potencializada pela difusão das novas tecnologias de telecomunicações e informática) adquire relevância crescente em virtude da conversão do conhecimento e da informação em forças produtivas diretas (Castells, 1997; Giddens, 1991; Melucci, 1989).

Não é difícil depreender desse contexto a centralidade adquirida pela educação no período que se inaugura e, ao mesmo tempo, prognosticar a rápida obsolescência das instituições, conteúdos e processos educativos até então dominantes. Ao mesmo tempo que os processos de produção, reprodução e distribuição de conhecimentos, tecnologias e informações - tarefas até então pertinentes aos sistemas educacionais - passam a constituir o principal recurso econômico e compor o núcleo dos conflitos e das mudanças socioculturais, a capacidade das instituições escolares e dos educadores profissionais liderarem as mudanças educativas requeridas pela nova dinâmica socioeconômica começa a ser questionada. A escola passa a compartir as tarefas educativas com uma multiplicidade de espaços e agências na sociedade (como os meios de informação e comunicação de massa e as empresas) e são propostas novas alianças entre os governos, organismos internacionais, o setor privado e organizações não governamentais para promover as reformas educacionais pretendidas (Tedesco, 1994; Cassassus, s.d.).

Em meio às divergências e polêmicas características dos períodos de transição, produziu-se no pensamento social contemporâneo um surpreendente consenso em torno da prioridade a ser conferida à universalização da educação básica. A Declaração da Conferência Mundial

de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia: 1990) e o informe à UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI (Delors, 1996) são expressões desse consenso que, entretanto, não produziu ainda os resultados pretendidos no campo das políticas educacionais concretas dos países periféricos e das políticas de cooperação dos organismos multilaterais.

O conceito de "satisfação das necessidades básicas de aprendizagem" formulado em Jomtien vem se mostrando suficientemente maleável para comportar interpretações diversas (e por vezes contraditórias) dos conteúdos e estratégias para alcançar a universalização da educação básica (Torres, 1999). Embora as abissais diferenças quantitativas e qualitativas de oferta educacional nos países desenvolvidos, emergentes e pobres venham se ampliando, o Banco Mundial (o mais proeminente membro do Comitê Inter-Agencial que encaminha as deliberações de Jomtien) vem propugnando um receituário único para os "países em desenvolvimento" que reduz a educação básica oferecida pelo setor público à instrução primária de crianças e adolescentes das camadas sociais mais pobres (Torres, 1996).

Quanto aos conteúdos da educação básica, tem prevalecido a compreensão de que referem-se ao domínio dos chamados "códigos culturais da modernidade", entendidos como os requerimentos da sociedade do conhecimento, da produção flexível e da polivalência laboral: compreender cenários globais; resolver problemas; aprender a pesquisar a partir do uso competente de diferentes linguagens, do desenho e do pensamento matemático; manejar novos meios e códigos informáticos e de comunicação; trabalhar em equipe, em condições de contínua inovação; dispor-se permanentemente a novas aprendizagens, preparando-se para enfrentar mudanças profissionais durante toda a vida (Huidobro, 1994; Mello, 1993; Paiva, 1994; Schiefelbein, 1995; Torres, 1994b).

Articulando argumentos de natureza ética aos de ordem econômica, o Informe da Comissão Delors lança o desafio de fazer da educação por toda a vida o centro do desenvolvimento social no século XXI, enunciando quatro pilares – aprender a aprender, a fazer, a ser e a conviver – com base nos quais a educação permanente pode se constituir na chave da transição para a sociedade do conhecimento (Delors, 1996).

É nesse impulso de revalorização da educação permanente, que as políticas de educação de jovens e adultos vêm ganhando relevância nos países desenvolvidos e emergentes da Europa, América do Norte e do Sudeste Asiático (Di Pierro, 1998a; Paiva, 1994). Na América Latina, porém, esse movimento vem assumindo configuração muito diversa.

1.2. Crise, ajuste econômico e políticas sociais na América Latina

Dois processos relativamente independentes entre si marcaram a vida social latino-americana nos anos 80: em muitos países do continente, a transição dos regimes ditatoriais liderados por militares para democracias constitucionais[3] foi simultânea à imersão da economia regional em uma grave crise econômica.

Após um crescimento a taxas de 5,6% ao ano nas décadas de 60 e 70, as economias latino-americanas observaram nos anos 80 um crescimento anual de apenas 1,3%, inferior ao incremento populacional, o que resultou um decréscimo do PIB *per capita*. Parte do êxito do modelo de "substituição de importações" que prevaleceu desde o pós-guerras até fins da década de 70 deveu-se à abundância de investimentos e créditos internacionais, cujos fluxos foram reorientados nos anos 80 para o interior da tríade central (EUA, CEE e Japão) ou para as economias emergentes do sudeste asiático. A elevação das taxas de juro norte-americanas nos anos 1979/1982 obrigou a América Latina a transferir um fluxo relevante de recursos aos credores internacionais. A crise de endividamento marginalizou os países latino-americanos do mercado financeiro internacional e desorganizou as finanças públicas nacionais, minando a capacidade ordenadora dos Estados e abrindo caminho à instabilidade inflacionária. A perda de dinamismo econômico e o declínio dos investimentos levaram a uma defasagem na absorção das transformações tecnológicas e organizacionais e, consequentemente, a perdas competitivas no comércio internacional (Coutinho, 1996).

Dado o contexto de crise e globalização, o modelo latino-americano de desenvolvimento nacional autocentrado e protegido pelo Estado parece ter se esgotado, e o horizonte de crescimento condicionado a uma reconversão produtiva orientada para uma integração competitiva às correntes internacionais de bens, serviços, capitais, trabalho e tecnologia.

A retomada dos fluxos internacionais de capitais em direção aos países da periferia do sistema observada nos anos 90 tem sido fortemente condicionada à estabilidade econômica e política, bem como à adoção de programas de ajuste e reformas liberalizantes prescritos

---

[3] Os processos de liberalização e democratização de regimes autoritários comportam sucessivas transições e diferentes graus de consolidação. Empregamos a expressão *democracia constitucional* para designar os regimes políticos caracterizados pelo respeito às salvaguardas constitucionais básicas de liberdade dos cidadãos e aos procedimentos políticos democráticos de constituição de governo. A experiência latino-americano demonstra, entretanto, que esse padrão de democracia política resultante dos processos de transição nem sempre progride institucionalmente em direção a uma democracia consolidada, e coexiste com diferentes graus democratização (ou sua falta) nos planos econômico, social, cultural e do respeito aos direitos humanos (Linz & Stepan, 1999; O'Donnell, 1988, 1991, 1993; Pinheiro, 1991).

pelo FMI e pelo Banco Mundial. Para obter crescimento econômico sustentado, ganhar competitividade sistêmica e atrair os investimentos internacionais, os países latino-americanos vêm promovendo, sob influência do pensamento neoliberal, uma estratégia de ajuste macroeconômico e reforma do Estado que compreende as etapas de "estabilização" (controle inflacionário, ajuste fiscal e do câmbio) e de "mudança estrutural", que inclui a liberalização econômica e redução das práticas protecionistas com vistas à abertura comercial e financeira, a desregulamentação das relações trabalhistas, a redefinição do papel do Estado na economia (incluindo a privatização de atividades) e nas políticas sociais (Laurell, 1998).

Ainda que se possa admitir que as políticas de ajuste venham alcançando resultados positivos no controle inflacionário e reequilíbrio das finanças públicas, elas ainda não produziram os efeitos pretendidos na reversão da tendência ao desinvestimento, no crescimento econômico sustentável e redução das disparidades econômicas internacionais, beneficiando desigualmente algumas frações do capital, regiões geográficas e setores econômicos em detrimento de outros, com impacto negativo na distribuição da renda e riqueza, do emprego e salários, e na provisão dos serviços públicos.

Em pleno momento de consolidação das democracias recém conquistadas, os países latino-americanos vêem-se confrontados com os nefastos efeitos sociopolíticos do ajuste: uma distribuição ainda mais injusta de renda, bens e serviços; taxas crescentes de desemprego; desarticulação e marginalização de vastos setores sociais; ruptura de padrões tradicionais de sociabilidade e difusão de práticas ilegais (tráfico de drogas e armas, crime organizado, violência); fragmentação nacional decorrente da acentuação dos desequilíbrios regionais; reduzida participação política nas instituições do sistema democrático. A adoção da estratégia neoliberal de modernização econômica e integração internacional repõe, assim, de modo dramático, a questão social (Draibe, 1993; Fiori, 1995).

As demandas sociais são interpretadas pelo pensamento neoliberal como carências, obliterando-se seu conteúdo histórico de direitos da cidadania (Oliveira, 1994). Na acepção liberal clássica, o bem estar social pertence ao âmbito privado, devendo ser equacionado nas esferas da família, da comunidade ou do mercado (mediante a compra de serviços). O neoliberalismo rejeita tanto o conceito de direito social quanto os princípios de universalidade, igualdade e gratuidade a ele relacionados. As políticas sociais são concebidas como medidas compensatórias destinadas a corrigir emergencialmente distorções produzidas pelo mercado e interpretadas como conseqüências não previstas da

ação social; a intervenção estatal é admitida apenas em caráter suplementar ao mercado, para assistência focalizada a grupos vulneráveis ou provisão de bens e serviços de apropriação coletiva (Draibe, 1993; Draibe & Henriques, 1988; Laurell, 1995).

Na experiência latino-americana recente, as orientações neoliberais incidem sobre um Estado de bem estar social restrito ou incompleto, pois na maior parte dos países os direitos e serviços sociais públicos foram assegurados em lei, mas sua cobertura é deficiente e o acesso quase sempre mediado por vínculo trabalhista estável, do que resulta a exclusão de muitos e uma marcante estratificação entre os beneficiários. A reorientação das políticas sociais na região tem obedecido a quatro vetores: desregulamentação (que, nesse âmbito, implica a supressão ou flexibilização de direitos legais e a permissão de ingresso do setor privado em âmbitos antes monopolizados pelo Estado); descentralização da gestão e do financiamento; privatização seletiva dos serviços; focalização dos programas e populações beneficiárias (Draibe, 1993; Laurell, 1995). Tais diretrizes combinam-se à prioridade conferida na estratégia de ajuste econômico à estabilização das moedas, subordinando todos os demais temas das agendas nacionais ao imperativo da redução do gasto público para assegurar o equilíbrio fiscal. Diante das restrições orçamentárias, a ação governamental em políticas sociais tende a ser seletiva, e o investimento estatal condicionado pela busca de racionalidade, eficácia e eficiência, a serem obtidas por intermédio de sistemas tecnocráticos de controle, avaliação e incentivos competitivos.

Em busca de consenso político, tenta-se capturar as noções de solidariedade social e democratização do Estado pela participação da sociedade civil e enclausurá-las em um modelo que, quando não é explicitamente privatista, delega parcela das funções sociais públicas ao chamado "terceiro setor" (grupos comunitários, associações voluntárias, organizações não governamentais, fundações privadas, etc.).

Condicionado pela gravidade da crise, que tem levado ao contínuo empobrecimento da população, o resultado da reforma das políticas sociais, por ora, tem sido a deterioração dos serviços públicos (Draibe, 1993).

1.3. As reformas educativas na América Latina

Em tempos de ajuste estrutural das economias latino-americanas, quando se propõe a reforma do Estado e a redefinição de seu papel frente as políticas sociais, a educação é um dos poucos campos em que se preserva a legitimidade da ação governamental. Mesmo as correntes liberais e neoliberais conservadoras admitem que a educação é um bem de

apropriação coletiva cuja provisão compete parcialmente à esfera pública em virtude de sua eficácia na equalização de oportunidades socioeconômicas; essa admissão não impede, porém, que sejam feitas restrições à produção estatal dos serviços educacionais, conferindo preferência a sua produção privada (Draibe & Henriques, 1988; Friedman, 1977).

Um dos deslocamentos do discurso neoliberal observados nos anos 90 é a incorporação de novos argumentos e proposições em favor da intervenção estatal nas políticas educacionais, de desenvolvimento científico e tecnológico, relacionados à formação de recursos humanos requeridos pela modernização econômica e melhoria da competitividade sistêmica frente à globalização de mercados.

> *"Vale a pena reconstituir todo o argumento. Desde logo, ele se apoia na confirmação da profundidade da onda de inovações técnicas, organizacionais e financeiras que se vêm propagando nas economias avançadas. Para além da descrição das transformações produtivas em curso, importante é reforçar o centro da tese sobre as novas exigências para a mão de obra: dada a proximidade entre gestão e controle dos fluxos da produção, à base das novas tecnologias, a mão de obra deve ser antes de tudo educada, e sua educação deve apoiar-se no desenvolvimento da capacidade lógico-abstrata para decodificar instruções, calcular, programar e gerenciar processos. Somente assim será capaz de inovar e assimilar rapidamente as contínuas e rápidas inovações a que está sujeita."* (Draibe, 1993, p. 93)

Esse deslocamento assume nuanças distintas nas análises da CEPAL, da UNESCO, do Banco Mundial e de intelectuais comprometidos com os projetos de reforma do Estado e modernização econômica, cujas perspectivas oscilam desde o utilitarismo da teoria do capital humano até a proposta de constituição das bases de uma transformação produtiva sustentada com eqüidade social e estabilidade política sob regimes democráticos (Banco Mundial, 1995; CEPAL. UNESCO, 1992; Mello, 1996; Paiva, 1994; Schiefelbein, 1995).

Conformado o consenso em torno da centralidade da educação para a estratégia de desenvolvimento pretendida e da legitimidade da ação pública neste campo, os governos latino-americanos lançaram-se nos anos 90 à tarefa de reformar seus sistemas educativos. A declaração da 5ª Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PROMEDLAC V), realizada em Quito em abril de 1991, à qual compareceram todos os ministros da educação dos países da região, constituiu o marco de referência dessa decisão coletiva (CEPAL. UNESCO, 1992, p. 79).

O diagnóstico da situação educacional latino-americana destaca, de um lado, os avanços obtidos ao largo do século XX na ampliação das taxas de escolaridade e a conseqüente redução do analfabetismo absoluto e, de outro, a baixa qualidade dos processos educativos

e os magros resultados obtidos em relação às aprendizagens escolares. Os sistemas educativos da região mantiveram a tendência de expansão da matrícula mesmo durante a década de 80, em que o gasto público em educação foi drasticamente reduzido, o que se realizou às custas da compressão dos salários docentes e da diminuição dos investimentos nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino - pesquisa, formação de professores, construções e equipamentos escolares, produção de materiais pedagógicos, etc. O resultado desse processo foi a deterioração da qualidade do ensino, manifesta nos elevados índices de reprovação e abandono da escola e pela escassa relevância das aprendizagens aí obtidas frente as demandas educativas da sociedade (Cassassus, s.d.; CEPAL. UNESCO, 1992; Tedesco, 1994).

As reformas educacionais em curso submetem-se ao condicionamento imposto pelo ajuste econômico de restrição ao gasto público e procuram ampliar sua eficiência e eficácia seguindo os princípios orientadores já mencionados das políticas sociais nesse contexto: desregulamentação, descentralização, focalização e privatização (Draibe, 1993; Haddad, 1998).

Influenciadas pelo assessoramento do Banco Mundial, que vem financiando crescentemente o setor, as reformas redirecionam e focalizam o gasto público na educação básica de crianças e adolescentes das camadas sociais mais pobres, de vez que se considera esse nível como aquele que provê maior taxa de retorno econômico individual e social (Banco Mundial, 1995; Coraggio, 1996). A educação básica é intendida pelo Banco Mundial estritamente como ensino primário e secundário de primeiro ciclo, o que, no Brasil, corresponde ao ensino fundamental. Considerando que as taxas de escolarização no ensino básico já são elevadas e que o problema de cobertura resolver-se-á com a melhoria do fluxo escolar, privilegiam-se medidas que visam à melhoria da qualidade, reduzindo os índices de evasão e repetência escolar e elevando os padrões de aprendizagem. Adotando a análise econômica de custo-benefício recomendada pelo Banco Mundial, o investimento estatal prioriza a combinação dos insumos educativos mais rentáveis e que requerem subsídios públicos mais baixos: a provisão de textos escolares, na suposição de que constituem o currículo efetivo; o aumento do tempo de instrução escolar, mesmo que à custa do aumento do número de alunos por classe; a formação dos educadores em serviço, e não sua formação inicial, pois tem custo inferior e retorno mais rápido; o desenvolvimento de programas complementares de nutrição e saúde escolar, de modo a

interferir na motivação e capacidade imediata de aprendizagem das crianças (Banco Mundial, 1995; Schiefelbein, 1995; Torres, 1996).

Os meios pelos quais as reformas vêm operando a orientação de descentralização dos sistemas educativos (historicamente centralizados em quase toda a América Latina) parece responder mais aos fins de redução do gasto federal com educação que a intenções de democratização da ação pública: espera-se com a descentralização que as instâncias locais de governo, as comunidades e as famílias contribuam com mais recursos ao sistema educativo. Aos objetivos de melhorar a eficiência e modernizar a gestão dos sistemas educativos, articula-se com a orientação de dotar de maior autonomia os centros educacionais, de modo a conceder-lhes flexibilidade para articular conteúdos curriculares mais pertinentes e combinar insumos educativos mais eficazes frente às especificidades de seu contexto, bem como atribuir-lhes maiores responsabilidades sobre os resultados de aprendizagem. Para preservar a integração e eqüidade do sistema de ensino, porém, os órgãos centrais de educação, situados na esfera federal, resguardam para si funções de regulação, como facilitar o acesso a determinados insumos educacionais cuja provisão centralizada implique economias de escala, definir parâmetros curriculares, monitorar, fixar padrões, critérios e instituir sistemas nacionais de avaliação de aprendizagem aplicados às unidades escolares do sistema, o que significa que os processos de descentralização contêm dimensões de re-centralização (Cassassus, 1992, 1995; Rivas, 1991; Schiefelbein & Tedesco, 1995; Tedesco, 1994).

A descentralização tem uma resultante jamais mencionada como fim explícito (embora o seja, subjacente) que é a fragmentação e conseqüente enfraquecimento dos sindicatos e movimentos docentes, cuja estratégia grevista de resistência ao crescente desprestígio da profissão e às contínuas perdas salariais teria sido um dos fatores a incidir sobre os escassos resultados educativos e o descrédito dos sistemas públicos de ensino (Cassassus, s.d.; Laurell, 1995; Tedesco, 1994; Schiefelbein, 1995).

A privatização pode ocorrer pelo deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setores privados lucrativo ou sem fins lucrativos[4], e pode efetivar-se também por mecanismos *implícitos* - mediante a cessação de programas públicos e o desengajamento o governo de atividades específicas -, ou *de atribuição* - por meio da redução em volume,

[4] Em sua proposta de reforma do Estado, o ex-ministro Bresser Pereira denomina o processo de transferência dos serviços governamentais a organizações civis sem fins lucrativos de "publicização", de vez que as classifica como "organismos públicos não estatais" (Pereira, 1996, 1998).

capacidade ou qualidade dos serviços públicos, conduzindo a demanda para o setor privado (Draibe, 1993, p. 98). O desprestígio da educação pública opera como um dos mecanismos de *privatização implícita* ou *por atribuição*, favorecendo a constituição da demanda por serviços particulares e tornando a privatização socialmente aceitável: à medida que se deterioram os serviços públicos, os segmentos sociais que detêm algum poder aquisitivo optam pela compra de serviços privados, o que leva à progressiva segmentação dos serviços educacionais e à focalização da intervenção do setor público nos grupos sociais de renda mais baixa (Laurell, 1995). Como os governos da região continuam admitindo a participação estatal na produção do ensino básico de primeiro ciclo, a privatização na América Latina tende a ser seletiva, incidindo principalmente sobre os níveis pré-escolar, médio de segundo ciclo e superior, bem como sobre a educação continuada de adultos.

Conforme mencionado anteriormente, a desregulamentação, no caso das políticas educacionais, não implica a redução da função reguladora do Estado, e sim uma re-regulamentação que tem por fins preservar a capacidade de coordenação da esfera nacional sobre sistemas educativos crescentemente descentralizados, desconstitucionalizar direitos ou modificar leis que obstruem a implementação das reformas, bem como criar normas que as impulsionem.

Esse padrão bastante homogêneo de reformas educacionais empreendidas na América Latina vem sendo criticado tanto pela natureza das medidas adotadas quanto pelos métodos empregados para introduzi-las. Alguns críticos afirmam que as reformas assim empreendidas, fora de um contexto de mudança cultural, tendem a reforçar a situação que visam modificar, reproduzindo as condições objetivas e subjetivas que produzem ineficiência, má qualidade e desigualdade educativa. Embora aspirem respaldar-se no conhecimento científico e na experiência, as propostas contidas nas reformas assentam-se sobre bases teóricas e empíricas pouco consistentes, promovem sobre-generalizações que desconsideram a heterogeneidade sociocultural dos países, empregando um paradigma economicista de melhoria da qualidade que desconhece os processos pedagógicos de ensino-aprendizagem e ignora o real papel neles desempenhado pelos professores (Torres, 1996).

Compartilhamos com outros analistas a interpretação de que o discurso pedagógico hegemônico na formulação das atuais políticas públicas de educação na América Latina e no Brasil é de corte conservador, subordina-se em larga medida às orientações dos consórcios financeiros internacionais e orienta-se por uma razão pragmática segundo a

qual as reformas educativas necessárias são reações oportunas às exigências da esfera econômica, resumindo-se a exercícios de engenharia social operacionalizados em um conjunto de medidas tecnicamente acertadas frente à contabilidade utilitarista de custos e benefícios (Vargas, 1996b). Assumindo uma postura crítica frente às tendências de pensamento e retóricas dominantes, o presente estudo procura corroborar as tentativas de formular um ideário e discurso pedagógico autônomos que, frente às transformações históricas em curso, reconhece a necessidade de mudanças educacionais de espectro mais largo que aquele circunscrito pela razão pragmática, valorizando as reformas educativas como criações culturais permeáveis ao debate intelectual e à participação societária.

1.4. A educação básica de jovens e adultos no contexto das reformas educativas

Generalizou-se na América Latina o diagnóstico de que a educação básica de jovens e adultos desfruta de reduzida credibilidade social, ocupa posição marginal nas políticas educacionais, as instituições que lhe correspondem são frágeis, a cobertura escolar é insuficiente frente à demanda potencial e seus resultados pedagógicos são pobres, refletindo a combinação de ingredientes negativos que compuseram seu desenvolvimento (CEAAL, 1996; CEPAL. UNESCO, 1992; Huidobro, 1994; Messina, 1993; Paiva, 1994; Rivero, 1996a, 1996b; UNESCO. UNICEF, 1996).

> *"(...) casi siempre la educación de adultos, como todas las otras modalidades al respecto tuvieron un papel subordinado (subsidiario o complementario) de las modalidades que constituyen el sistema educativo regular; resulta fácil advertir que la educación de adultos, muchas veces, fue apenas un premio de consuelo para vastos sectores de la población que no habían tenido ocasión de asistir, cuando su edad se lo exigía, a los servicios regulares previstos por el Estado. Decimos premio de consuelo porque, casi siempre, fue postergada en términos del esfuerzo educativo nacional: se registran pocos casos donde ella está debidamente institucionalizada y jerarquizada; que pueda valerse de los recursos necesarios que le permita imprimir a su proyeccón la permanencia y alcances debidos. En este sentido, si algo caracteriza a la educación de adultos es la fragilidad y la precaridad de su presencia y, también, un contenido de espíritu muchas veces sesgado por lo instrumental y lo práctico".* (Weimberg, 1994, p. 190).

A oportunidade aberta pelas recentes reformas educativas implementadas no continente tampouco modificou a posição relativa da educação de jovens e adultos nas políticas educacionais. Ao contrário, a lógica segundo a qual as reformas vêm sendo implementadas reiterou essa posição desfavorável, ao dicotomizar e estabelecer uma falsa disjuntiva entre a prioridade conferida à educação básica de crianças e adolescentes e as possibilidades de revalorização e desenvolvimento da educação de jovens e adultos.

"Sin embargo, hasta el momento las reformas educativas de nuestros paises no logran articular sus proyectos de mejoramiento de la calidad y de la equidad de los sistemas educativos con atuaciones sistémicas que armonicen las acciones que se realizan en los niveles preescolares, básicos y secundarios con un proyecto de potenciamento educativo de la sociedad a través del aprendizaje permanente de jóvenes y personas adultas." (Vargas, 1996a, p. 4)

Há consenso entre os analistas de que um dos fatores que determinam a posição secundária ocupada pela educação de jovens e adultos nas políticas e reformas educativas na América Latina é o anacronismo do próprio paradigma compensatório com o qual ela justificou sua presença nos sistemas de ensino e modelou sua oferta escolar, na maior parte dos casos reduzida às ações emergenciais de alfabetização destinadas à população que não teve acesso à escola, dela foi precocemente expulsa e não concluiu estudos em nível primário (CEAAL, 1996; CEPAL. UNESCO, 1992; Huidobro, 1994; Messina, 1993; Paiva, 1994; Rivero, 1996a, 1996b).

"El viejo ideal de la educación compensatoria de las personas adultas realizada por escuelas especiales, generalmente nocturnas, va quedando fuera de época ante las nuevas exigencias, que ponen el acento en la formación de capacidades y competencias habilitantes para un apredizaje continuo durante toda la vida y para cuyo desarrollo la escuela no está preparada. (...)

Apesar de las evidencias del beneficio del desarrollo de una EPJA [educación de personas jóvenes y adultas] *en la región, la realidad de nuestros paises es que la educación pública de las personas adultas sigue poseyendo una baja cobertura y calidad educativa. En algunos casos, lamentablemente, es ignorado o está muy debilitada técnica y politicamente en relación a otras areas del cambio educativo.*

La reiteración del prejuicio de la educación de personas adultas como una 'educación pobre para los pobres' influye para que sea abordada, a nivel público, con criterios de subsidiaridad y de compensación, no siendo reconocida por los gestores de las políticas educativas como una actividad educacional necesaria y estratégica. Esta situación se agrava aún más cuando por el predominio de una política pragmática no se reconoce el potencial educativo y productivo de la persona adulta, sindicándosela como un obstáculo para el cambio modernizador, como un sujeto en el que no es rentable investir." (UNESCO. UNICEF, 1996, p. 8-10).

Críticos da concepção compensatória assinalam que ela se baseia em um conjunto de argumentos equivocados, o primeiro dos quais consiste em referir-se aos problemas do analfabetismo e dos baixos níveis de escolarização como se fossem resquícios do passado, o que resulta em estratégias de educação de jovens e adultos visando à reposição da escolaridade perdida na "idade apropriada" (Flecha, 1990a; 1990b). Ao projetar no passado a origem do problema, produz-se um argumento que resulta operacional àqueles que defendem ser prioritário investir na educação de crianças e adolescentes, delegando à

sucessão "natural" das gerações a tarefa de extinguir o problema. Por outro lado, ao propor a reposição da escolaridade não recebida na infância por meio da reprodução do modelo de ensino escolar de crianças, a educação de jovens e adultos resulta ineficaz e desmoraliza-se como investimento social e politicamente relevante. Além disso, a concepção compensatória acaba legitimando no campo psicopedagógico as teorias do *déficit* que supõem a existência de uma idade apropriada para aprender, a partir da qual as aprendizagens possíveis são limitadas e os resultados pouco expressivos, teorias estas que fomentam preconceitos etários e ignoram desenvolvimentos recentes das ciências cognitivas. A persistência da concepção compensatória dificulta que a sociedade vislumbre os benefícios futuros da educação de pessoas adultas, dispondo-se a nela investir no presente, o que limita a construção de consensos sociais amplos que possam sustentar políticas públicas continuadas para esses grupos etários[5].

Se há razoável consenso entre os estudiosos latino-americanos sobre a necessidade de superar o paradigma compensatório para repor a relevância socioeconômica da educação de pessoas jovens e adultas nas políticas públicas, os caminhos a percorrer para alcançar esse objetivo, não são consensuais: enquanto uma parcela dos analistas sustenta a primazia do argumento ético em favor da eqüidade de direitos educativos universais, algumas correntes postulam que tal argumento tornou-se insuficiente para impulsionar uma mudança da posição relativa da educação de jovens e adultos nas agendas nacionais na conjuntura deste final de século, em que prevalecem critérios utilitários e pragmáticos de justificação do gasto público em políticas sociais. Para estes últimos, a alternativa consistiria em resgatar a credibilidade pública da educação de jovens e adultos enfrentando os desafios da qualidade e da institucionalidade em determinados campos social e economicamente relevantes e valorizados neste final de século, como o da interdependência entre formação geral e profissional, das contribuições da educação à qualidade de vida de populações tendentes ao envelhecimento, ou do impacto positivo da

---

[5] A análise do *efeito desnivelador* (Flecha, 1990a) oferece uma contribuição inovadora à superação da concepção compensatória da educação de jovens e adultos e um argumento poderoso para o enfrentamento dos preconceitos implícitos nas políticas que discriminam negativamente as populações adulta e idosa. O raciocínio é bastante simples: sociedades impactadas por processos de modernização passam a requerer maiores níveis de conhecimento, necessidade esta crescente em direção ao futuro; a elevação dos níveis mínimos de competências cognitivas requeridos socialmente aos indivíduos conduzem ao aumento da escolaridade obrigatória; à medida que a legislação eleva os padrões, produz-se um renovado e maior contingente de pessoas cuja escolaridade situa-se abaixo dos mínimos legais e socialmente requeridos, ao que se denomina *efeito desnivelador*. Assim, menos que um problema do passado, a *concepção niveladora* projeta o problema no futuro e propõe-se enfrentá-lo desde o presente, permitindo à sociedade deixar de ver a de educação de jovens e adultos apenas como um gasto social, para percebê-la como um investimento social e economicamente relevante.

educação familiar (em especial das mães) sobre o rendimento escolar, a saúde e a nutrição das novas gerações.

Essa é uma polêmica em aberto, cuja resolução não reside exclusiva ou principalmente no plano das idéias e retóricas educativas, mas sim na configuração que cada sociedade latino-americana venha a dar nessa mudança de época aos processos de democratização, construção de direitos sociais e políticas públicas de educação.

Por trás da polêmica sobre quais argumentos oferecem a possibilidade de reposicionar a educação de jovens e adultos na agenda das reformas educativas na América Latina, é possível entrever no pensamento pedagógico contemporâneo a presença de uma tensão entre distintos supostos filosóficos e dimensões da vida social aos quais se atribui a capacidade de ordenar os objetivos conferidos ao sistema educativo. Em um dos pólos, encontramos aqueles que assentam seus argumentos em supostos de correção moral, privilegiando a cidadania política como dimensão da experiência social que confere sentido e ordem ao sistema educativo. No pólo oposto, encontramos aqueles que, recorrendo a supostos utilitários, conferem prioridade à esfera econômica da vida societária como ordenadora dos meios e fins da educação.

No que concerne à educação de pessoas jovens e adultas, os primeiros sustentam a atualidade do ideal moderno da universalização de uma educação básica comum de qualidade para todos, privilegiando a organização de serviços públicos de acesso universal financiados e regulados pelo Estado sob gestão democrática da sociedade; o desafio colocado para a educação de pessoas jovens e adultas residiria em superar a excessiva rigidez de suas formas escolares, a uniformidade curricular e o anacronismo dos modelos pedagógicos vigentes, inadequados para atender à pluralidade das demandas formativas e a diversidade sociocultural dos educandos. Os segundos inclinam-se a desenvolver uma percepção unidimensional das demandas educativas e necessidades de aprendizagem das pessoas jovens e adultas, restritas à qualificação para o trabalho, tendendo a produzir um modelo de política que privilegia a atenção aos requerimentos formativos do mercado de trabalho formal e da produção flexível. A adesão a um ou outro paradigma implica, pois, distintas diretrizes de políticas públicas de educação de pessoas jovens e adultas, cuja implementação sob condições democráticas é objeto de disputa na esfera pública.

No caso brasileiro, a estreiteza da arena pública em que a reforma educacional vem sendo modelada configura terreno propício a que o ideal moderno da universalização do direito a uma educação básica comum de qualidade para todos seja constrangido ou relativizado por

fatores contingentes, como são os limites do orçamento público em situação de crise fiscal e reforma do Estado. Neste processo, não só a efetivação histórica do direito de cidadania à educação básica é limitada, mas até mesmo seus fundamentos ético-morais perdem a primazia na hierarquia de critérios para o estabelecimento de diretrizes de políticas públicas. Estas, passam a ser formulada em base a supostos de natureza utilitária, perante os quais a segmentação social dos serviços educacionais públicos pode ser legitimada por critérios de correção técnica. Esse parece ser o mecanismo básico segundo o qual a discriminação entre grupos etários nas atuais políticas de desenvolvimento do ensino fundamental no Brasil adquire foro de legitimidade.

A resultante desse processo é que o direito universal de cidadania à educação fundamental pública e gratuita em qualquer idade vem sendo destituído por critérios pragmáticos de focalização da despesa governamental em modalidades de ensino dirigidas a subgrupos etários, socioculturais, áreas geográficas e segmentos profissionais considerados prioritários, e a legislação ordinária vem suplantando e restringindo direitos juridicamente assegurados na norma constitucional.

2. Delimitação do objeto e do problema de pesquisa

O objetivo específico deste estudo é realizar um registro sistemático da história recente das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos de âmbito nacional implementadas no Brasil entre 1985 e 1999, analisando-as como elementos constitutivos dos processos de redemocratização das instituições políticas e das relações sociais observados nesse período.

O Estado brasileiro está organizado como uma república federativa, o que torna a configuração das políticas governamentais bastante complexa. Mesmo consciente de que os serviços públicos de educação básica encontram-se descentralizados nas esferas estadual e municipal de governo, a análise privilegia as políticas de âmbito federal pelo fato de que, ao longo de toda a segunda metade do século XX, a União assumiu a liderança e desempenhou relevante função indutora das políticas de educação de jovens e adultos dos demais entes federados (Beisiegel, 1974, 1997; Haddad, 1991; Vargas, 1984), continuando a deter, ao final dos anos 90, a iniciativa e os instrumentos de política que lhe conferem a capacidade de influenciar a gestão das ações das esferas subnacionais nesse campo educacional.

fatores contingentes, como são os limites do orçamento público em situação de crise fiscal e reforma do Estado. Neste processo, não só a efetivação histórica do direito de cidadania à educação básica é limitada, mas até mesmo seus fundamentos ético-morais perdem a primazia na hierarquia de critérios para o estabelecimento de diretrizes de políticas públicas. Estas passam a ser formuladas em base a supostos de natureza utilitária, perante os quais a segmentação social dos serviços educacionais públicos pode ser legitimada por critérios de correção técnica. Esse parece ser o mecanismo básico segundo o qual a discriminação entre grupos etários nas atuais políticas de desenvolvimento do ensino fundamental no Brasil adquire foro de legitimidade.

A resultante desse processo é que o direito universal de cidadania à educação fundamental pública e gratuita em qualquer idade vem sendo destituído por critérios pragmáticos de focalização da despesa governamental em modalidades de ensino dirigidas a subgrupos etários, socioculturais, áreas geográficas e segmentos profissionais considerados prioritários, e a legislação ordinária vem suplantando e restringindo direitos juridicamente assegurados na norma constitucional.

2. Delimitação do objeto e do problema de pesquisa

O objetivo específico deste estudo é realizar um registro sistemático da história recente das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos de âmbito nacional implementadas no Brasil entre 1985 e 1999, analisando-as como elementos constitutivos dos processos de redemocratização das instituições políticas e das relações sociais observados nesse período.

O Estado brasileiro está organizado como uma república federativa, o que torna a configuração das políticas governamentais bastante complexa. Mesmo consciente de que os serviços públicos de educação básica encontram-se descentralizados nas esferas estadual e municipal de governo, a análise privilegia as políticas de âmbito federal pelo fato de que, ao longo de toda a segunda metade do século XX, a União assumiu a liderança e desempenhou relevante função indutora das políticas de educação de jovens e adultos dos demais entes federados (Beisiegel, 1974, 1997; Haddad, 1991; Vargas, 1984), continuando a deter, ao final dos anos 90, a iniciativa e os instrumentos de política que lhe conferem a capacidade de influenciar a gestão das ações das esferas subnacionais nesse campo educacional.

O marco temporal inicial do estudo – o ano de 1985 - foi definido com referência à história política do país, de vez que este foi o momento inaugural de restabelecimento da democracia constitucional (cf. nota 3, p.16), com a retomada do poder político pelos civis, e a data da extinção do MOBRAL, que constituiu o signo distintivo da política governamental de educação de jovens e adultos dos governos militares. Incidiu nessa escolha, também, o fato de que os estudos aprofundados sobre a história, as políticas e práticas de educação básica de jovens e adultos no Brasil abordam os eventos transcorridos até meados dos anos 80, não recobrindo os quatorze anos subseqüentes, em que vem se dando o processo de democratização das instituições políticas e da sociedade brasileiras (a esse respeito, consultar revisão bibliográfica anexa).

O conceito mais amplo de educação de pessoas jovens e adultas manejado no trabalho é aquele enunciado pela V Conferência Internacional de Educação de Adultos realizada em Hamburgo, Alemanha, em julho de 1997:

> *"Por educação de adultos entende-se o conjunto de processos de aprendizagem, formais ou não formais, graças aos quais as pessoas cujo entorno social considera adultos desenvolvem suas capacidades, enriquecem seus conhecimentos e melhoram suas competências técnicas ou profissionais ou as reorientam a fim de atender suas próprias necessidades e as da sociedade. A educação de adultos compreende a educação formal e permanente, a educação não formal e toda a gama de oportunidades de educação informal e ocasional existentes em uma sociedade educativa e multicultural, na qual se reconhecem os enfoques teórico e baseados na prática".* (Declaração de Hamburgo, Artigo 3°).

Esse conceito amplo é coerente àquele expresso no Artigo 1° da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 9394 de 1996 (LDB), que estende a abrangência da educação aos *"processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais"*.

Quando nos referimos à educação básica de jovens e adultos, restringimos esse campo maior aos processos educativos organizados que visam à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos e das sociedades[6] e que, não podendo ser

---

[6] O conceito de "necessidades básicas de aprendizagem" foi difundido a partir da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomthien, Tailândia: 1990), cuja Declaração, em seu Artigo 1°, enuncia: *"(...) Essas necessidades incluem tanto as ferramentas essenciais para a aprendizagem (como a leitura, a escrita, a expressão oral, o cálculo, a resolução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (conhecimentos teóricos e práticos, valores e atitudes) necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades, viver e trabalhar com dignidade, participar*

encerrados nos marcos estritos do ensino escolar formal, contemplando também práticas de educação não formal e extra escolar, respondem aos objetivos da educação básica enunciados no Artigo 22 da nova LDB: *"desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores"*. Nessa definição abrangente, a educação básica compreende não só processos de formação geral, mas a eles articula e integra um conjunto heterogêneo de práticas de formação profissional e qualificação para o trabalho, cuja amplitude e complexidade escapam às possibilidades desta pesquisa e, por esse motivo, não serão por ela abordadas senão tangencialmente.

A educação escolar é, portanto, apenas uma das dimensões e formas de organização da educação básica de jovens e adultos. Nos termos da nova LDB, a educação escolar básica compreende três níveis: a educação infantil (que, evidentemente, não se aplica à população jovem e adulta), o ensino fundamental e o ensino médio. Ao abordarmos a educação escolar com jovens e adultos neste trabalho, privilegiamos o ensino fundamental, por ser aquele que a Constituição Federal de 1988 (modificada pela Emenda 14 de 1996) consagra como direito universal de cidadania, cabendo ao poder público sua oferta gratuita em qualquer idade.

Por jovens e adultos designamos, primariamente, toda população com idade superior a 14 anos, ou seja, aquela que, embora não tenha ainda adquirido a plenitude dos direitos e responsabilidades políticos, civis ou criminais (que na legislação brasileira só se consumam aos 21 anos)[7], pode legalmente exercer trabalho remunerado; e, secundariamente, aquela parcela desse grupo etário que não alcançou o grau de escolaridade mínimo estabelecido constitucionalmente (ou seja, o ensino fundamental completo), condição na qual se encontram aproximadamente dois terços das pessoas jovens e adultas.

---

plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de sua vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. (...)". Para uma análise crítica do conceito, ver Torres (1994b).

[7] A legislação brasileira estabelece diferentes progressões etárias para aquisição de direitos e deveres: o direito trabalhista proíbe o trabalho antes dos 14 anos (com algumas exceções em caráter de aprendizagem), atribui capacidade relativa aos 14 anos (o que faculta inclusive assinar contratos sem assistência de responsável) e capacidade plena aos 18 anos; o direito civil considera o jovem relativamente capaz a partir dos 18 anos e, até os 21 anos, só lhe é facultado consumar atos civis (como assinatura de contratos) com assistência de responsável; aos 18 anos de idade o jovem tem plena responsabilidade perante o direito criminal; também nessa idade desfruta plenamente de direitos políticos, mas lhe é facultado exercer o direito de voto a partir dos 16 anos.

Analisadas desde uma perspectiva histórica de longo termo, as políticas sociais públicas são compreendidas neste trabalho como um mecanismo de regulação da vida social sob o capitalismo essencialmente contraditório, pois constituem, de um lado, instrumentos de legitimação das relações de dominação e incorporação subalterna das classes trabalhadoras à vida política e, de outro, detêm um conteúdo emancipatório e configuram a realização concreta da cidadania e da soberania popular em uma conjuntura específica e correlação de forças sociais determinada.

Conforme enunciado no tópico anterior, o estudo parte do reconhecimento de que a educação básica de jovens e adultos ocupa posição marginal nas políticas públicas de educação das décadas de 80 e 90 e assume um lugar subalterno na reforma que vem se processando no sistema educacional brasileiro no último qüinqüênio do século XX. Desse diagnóstico emerge o problema da pesquisa, qual seja, explicar a contradição entre os processos de construção e consolidação no plano jurídico formal da norma constitucional do direito universal da população jovem e adulta ao ensino fundamental público e gratuito, de um lado, e a progressiva destituição desse direito nos planos simbólico e das políticas governamentais concretas, de outro.

Esse problema nos leva ao tema das relações entre a cidadania formal (a condição homogeinizadora e geral juridicamente consagrada) e a cidadania real (o modo concreto como os diferentes grupos de cidadãos se posicionam ativamente nas relações sociais), e suas implicações nos processos de mudança social.

Estamos de acordo com Palma (1995, p. 58) quando afirma que, em sociedades profundamente fraturadas por desigualdades econômicas, sociais e culturais como a brasileira, a democracia só se realiza como processo de democratização, em que os direitos formais da cidadania consagrados juridicamente adquirem novo significado à medida que legitimam e impulsionam processos de mudança social naquelas circunstâncias singulares e heterogêneas em que se identificam limites à liberdade, igualdade de oportunidades ou responsabilidade social. Essa tese adquiriu substância histórica no Brasil durante o período da transição democrática, quando se observou a construção e conquista de direitos pela via da participação dos movimentos sociais e da rede associativa civil.

Neste trabalho, a hipótese de que a democracia e a conquista dos direitos sociais são construções processuais edificadas em meio aos conflitos e negociações estabelecidos na esfera pública pelos movimentos sociais, grupos organizados em associações civis e dirigentes governamentais serve de guia para a compreensão da lógica que rege a

formulação e desenvolvimento das políticas públicas recentes de educação de jovens e adultos no Brasil. Não se trata, portanto, de uma hipótese a ser demonstrada e comprovada, na acepção convencional que o termo adquiriu na pesquisa científica, mas tão somente uma "chave" de leitura e interpretação de fenômenos complexos e multideterminados.

A pesquisa procura demonstrar que a negação pelas políticas educacionais efetivas dos direitos assegurados juridicamente no plano formal tende a conformar um campo de conflitos e interpretações divergentes em relação à orientação das políticas governamentais, envolvendo atores da sociedade civil e do aparato político-administrativo do Estado, que projetam na esfera pública os temas da universalidade, legitimidade e da responsabilidade pública pela garantia do direito de cidadania dos jovens e adultos à educação básica. Nesses exercícios de publicização de direitos e negociação de políticas públicas ancorados na trama associativa dos atores coletivos procuramos vislumbrar, para além da ação defensiva contra a exclusão socioeducativa, a constituição de espaços públicos de ação e representação, no interior dos quais emergem sinais de uma nova cultura e institucionalidade democráticas.

Para operar nesse registro, tomamos a democratização não apenas em sua dimensão de restabelecimento das instituições da democracia representativa (eleições livres e garantia de direitos civis pela Constituição), mas a concebemos como um processo mais longo e profundo de transformação da cultura política e das relações Estado-sociedade, que compreende a incorporação de valores democráticos às práticas do sistema político, a extensão da cidadania, a inclusão política e o alargamento da agenda social (Avritzer, 1996, p. 125-158).

Essa perspectiva permite problematizar não só o reconhecimento formal dos direitos no sistema jurídico, mas também a forma como os diferentes agentes situados no aparato político-administrativo do Estado brasileiro incorporam a institucionalidade vigente, quais os significados que atribuem à normatividade democrática, à publicidade, à tolerância e à negociação, e como expressam essas concepções nas políticas públicas, nas práticas cotidianas do sistema político e em suas relações com os atores da sociedade civil.

3. Explicitação do referencial teórico

Chegamos ao final de um século em que, à luz da teoria social crítica, as esperanças de emancipação, progresso e liberdade gestadas pela Modernidade cederam lugar ao

ceticismo frente à implacável mercantilização e burocratização da vida social[8]. A experiência política ocidental do século XX compreendeu a emergência revolucionária, construção e dissolução de Estados socialistas no leste europeu; a destruição e mortandade de duas guerras mundiais e a cicatriz indelével do nazi-fascismo; os embates que levaram à edificação do Estado do Bem Estar Social e os sinais de seu esgotamento frente a investida neoliberal de governos conservadores. A proximidade do novo milênio, marcada pela revolução informacional, vem acompanhada das incertezas geradas pela transnacionalização e acirramento da competitividade econômica, pela voraz prevalência de um capital financeiro que circula quase sem limites pelas fronteiras nacionais, pela rápida elevação dos patamares de desemprego estrutural e aprofundamento da dualização socioeconômica entre os países e os grupos sociais no seu interior.

Frente a esse cenário pessimista, o debate contemporâneo no campo da teoria política crítica ao conservadorismo gira em torno da possibilidade de construção e aprofundamento de uma democracia substantiva em que, no interior de sistemas sociais diferenciados, a autonomia e diversidade dos sujeitos sejam preservadas e os fundamentos éticos de justiça e igualdade sejam sustentados por uma sociedade civil dotada de capacidade de resistência e iniciativa (Avritzer, 1994; Touraine, 1996). Neste debate, as fronteiras erigidas pelas teorias hegeliana e marxista entre as esferas do Estado e do mercado foram sendo relativizadas, e o território da política eleito o espaço privilegiado da emancipação (Avritzer, 1996).

Incorporando criticamente as contribuições dos clássicos[9], as teorias contemporâneas da democracia focalizam sobretudo as interfaces e relações entre Estado, mercado e sociedade civil, problematizando a decadência da dimensão pública e as transformações nos padrões da atividade política - como a questão de legitimidade da ação político-administrativa, a perda da atratividade dos partidos e a emergência de novas formas de engajamento, intermediação e representação de interesses -, conferindo ênfase à renovação do pluralismo e da cultura democrática por intermédio do fortalecimento da organização societária (seja por meio de movimentos sociais, do associativismo voluntário ou das organizações

---

[8] Por escapar às pretensões e possibilidades de nosso trabalho abordá-lo de modo mais aprofundado, apenas mencionamos nessa forma sumária o extenso e intrincado debate crítico da Modernidade, que envolve diversas correntes da filosofia e da teoria social deste século, e no interior do qual destacam-se as obras de Max Weber, Theodor Adorno, Max Horckeimer, Georg Lukács, Hanna Arendt e Jürgen Habermas.

[9] Dentre os clássicos, incluímos aqui tanto os já citados Georg Wilheim Hegel e Karl Marx, como Émile Durkheim e Max Weber, Antonio Gramsci, assim como a primeira geração da Escola de Frankfurt, em

corporativas), da participação política, e a conseqüente dinamização da esfera pública (Habermas, 1990; Offe, 1984; Touraine, 1996, 1997).

Confluindo nesta mesma direção, a teoria social contemporânea operou a chamada "redescoberta" da idéia de sociedade civil (Cohen & Arato, 1989 *apud* Costa, 1994), concentrando seu interesse nas motivações e formas de ação coletiva nas sociedades pós-industriais e de capitalismo tardio. Escapando ao economicismo e utilitarismo do individualismo metodológico norte-americano (no interior da qual desenvolveram-se os enfoques da escolha racional e da mobilização de recursos), a sociologia européia contemporânea acolheu influências da filosofia da linguagem e da psicanálise na conformação do que vem sendo chamado "o paradigma da identidade"[10], que problematiza sobretudo o papel da comunicação inter-subjetiva nas interações cotidianas sobre os processos de atribuição de significados à experiência e constituição de identidades coletivas, a emergência de novos atores e movimentos sociais, bem como o associativismo e a conformação de redes como formas privilegiadas de articulação de suas ações (Mellucci, 1983, 1989, 1994, 1996; Riechmann & Buey, 1994; Scherer-Warren, 1993; Spósito, 1996; Spósito & Scherer-Warren, 1999).

Dialogando com essas correntes do pensamento social contemporâneo, mas atentas às singularidades históricas e culturais do país, a ciência política e a sociologia brasileiras também vêm se dedicando nos últimos anos às temáticas da emergência de novos e reconfiguração dos "velhos" movimentos sociais, assim como das novas formas de participação política, inquirindo a hipótese de construção de uma cidadania ativa e democratização da sociedade, da política e da cultura sobre o acidentado terreno do legado do autoritarismo, das abissais desigualdades socioeconômicas e do padrão oligárquico e patrimonialista de gestão da coisa pública.

É nesse campo do pensamento social que buscamos as referências teóricas para a definição dos conceitos analíticos manejados ao longo do trabalho, definidos preliminar e sinteticamente a seguir.

---

especial Theodor Adorno e Max Horkheimer. Cabe mencionar que esse diálogo incorpora elaborações mais contemporâneas, como as de e Nicos Poulantzas, Hanna Arendt e Jürgen Habermas.

[10] Na generalidade em que é mencionado, inscrevemos sob o "paradigma da identidade" um conjunto heterogêneo de autores que compreende, dentre outros, os sociólogos Alain Touraine, Alberto Mellucci, Anthony Giddens e Manuel Castells.

3.1. Sociedade civil, Estado e esfera pública democrática

A noção de sociedade civil como princípio constitutivo da sociedade surgiu no pensamento moderno pelas mãos dos filósofos contratualistas como uma esfera capaz de auto regular-se e conciliar o interesse geral e individual mediante a cooperação dos agentes econômicos no mercado. Hegel supôs que as corporações fossem capazes de introduzir no seio da sociedade civil o princípio ético que o mercado não pode proporcionar à ação social. A contribuição da crítica da economia política de Marx foi o reconhecimento do antagonismo de classe como contradição fundamental no seio da sociedade civil, conceito que ele recuperou criticamente em Hegel, mas reduziu à dimensão das relações econômicas entre os produtores no mercado. Ao longo do século XX, duas vertentes da teoria social crítica[11] conformaram as bases de um conceito distinto de sociedade civil que, para além das relações econômicas, incorpora as determinantes culturais ao sistema de ação social, cuja coordenação não obedece exclusiva ou primordialmente à racionalidade do mercado, incorporando valores ético-morais construídos em processos de comunicação, integração e transmissão cultural que lhe são próprios (Avritzer, 1994).

Algumas das formulações teóricas recentes do conceito de sociedade civil incorporam a noção de autodefesa da sociedade com relação aos processos de mercantilização e burocratização da vida social sob o capitalismo avançado. Na teoria dual da sociedade formulada por Jürgen Habermas, esse problema é posto em termos da colonização do mundo da vida pela racionalidade estratégica do sistema (Habermas, 1987). À luz da teoria habermasiana, o conceito de sociedade civil proposto por Andrew Arato e Jean Cohen compreende as instituições e formas associativas situadas nas esferas pública ou privada que visam deter ações do mercado e do Estado, contam com processos de integração social para a coordenação da ação em suas estruturas e requerem ação comunicativa para sua reprodução. Nesta formulação, a sociedade civil compreende *"os movimentos democratizantes autolimitados que procuram proteger e expandir espaços para o exercício da liberdade positiva e negativa"* (Cohen & Arato, 1981, *apud* Avritzer, 1993) e sua unidade reside na forma interativa de organização, correspondendo à dimensão institucional do mundo da vida (Arato & Cohen, 1994; Avritzer, 1993).

---

[11] Referimo-nos especificamente às formulações de Antonio Gramsci e Jürgen Habermas (*apud* Avritzer, 1994), cuja compreensão, entretanto, requer considerar também as contribuições de Max Weber e da primeira geração da Escola de Frankfurt.

Considerando esse conjunto de contribuições, podemos definir a sociedade civil como uma esfera plural, distinta e relativamente autônoma do mercado e do Estado, na qual a constituição de identidades e solidariedades, assim como as motivações para a ação coletiva dos distintos atores são determinadas por suas posições nas relações econômicas e de poder, e pela diversidade de valores e tradições construídos e transmitidos em processos de comunicação, integração e transmissão cultural peculiares a essa esfera de sociabilidade. Assim concebida, a sociedade civil comporta uma multiplicidade de expressões institucionais (corporativas, associativas, educativas, religiosas, artísticas, científicas, culturais, etc.) cuja existência e atividade podem produzir efeitos sobre a política.

Ocupando-se da mudança social e dos processos de democratização, as ciências sociais contemporâneas têm problematizado sobretudo aquelas dinâmicas horizontais de solidariedade e agregação da vontade, de mobilização e organização social, bem como aqueles atores coletivos da sociedade civil orientados para a ruptura e/ou transformação das relações dominantes, como os movimentos sociais, os sindicatos ou as redes de cidadania ativa formadas por associações civis voluntárias. Ao abordar as relações entre sociedade civil e Estado, nosso estudo se inscreve nesta perspectiva e confere atenção privilegiada às dinâmicas e atores sociais do "campo movimentalista" (Danigno et alii, 1999). Ao fazê-lo, entretanto, não pretendemos tomar a parte pelo todo, confundindo a pluralidade da esfera da sociedade civil com alguns de seus elementos e dinâmicas constitutivos.

O conceito de Estado, suas funções e modos de funcionamento sob o capitalismo são temas controversos que produziram, ao largo do século XX, uma multiplicidade de teorias sobre as relações de poder na sociedade, cuja validação ou refutação requer a contextualização histórico-social das práticas políticas a que elas se referem (Carnoy, 1990). Para nos situarmos nesse campo, selecionamos preliminarmente aquelas teorias do Estado que reconhecem a desigualdade estrutural de classes nas sociedades capitalistas e admitem que as instituições em que o Estado se materializa desempenham alguma função de articulação ou mediação das relações sociais hierárquicas e contraditórias que se estabelecem em conseqüência dessa assimetria. Numa segunda clivagem, consideramos as teorias que problematizam a ampliação e transformação das funções desempenhadas pelo Estado frente às mudanças que a economia e as sociedades capitalistas sofreram ao longo deste século. Chegamos não a uma única teoria do Estado, mas a um conjunto heterogêneo de

teses que guardam divergências substantivas mas apresentam pontos de convergência, em torno dos quais enunciamos algumas características genéricas do Estado capitalista contemporâneo[12]. Ao enunciarmos um conceito analítico genérico, entretanto, não queremos eludir que a configuração singular do Estado só pode ser apreendida no âmbito de cada formação social territorialmente delimitada e historicamente situada.

O Estado capitalista constitui uma instância de articulação sistêmica das relações de poder que permeiam a sociedade, que desempenha as funções de garantir e subsidiar a acumulação do capital e a reprodução das relações sociais que lhe são próprias. Configura uma esfera relativamente autônoma do mercado e da sociedade civil, em que as relações sociais de poder se materializam em instituições político-jurídicas e aparatos administrativos burocráticos que operam na mediação e regulação da conflitividade da vida societária por mecanismos de consenso e coerção física, cujos meios de controle o Estado concentra e cujo emprego legitima.

Para enfrentar a tendência a crises recorrentes e preservar a legitimidade de sua ação, o Estado capitalista adquiriu ao longo da história contemporânea um caráter essencialmente contraditório, ampliando os âmbitos de intervenção na economia, assimilando seletivamente as demandas de participação política das diferentes classes e atores sociais e internalizando de modo subordinado a contestação das relações sociais dominantes impulsionada pelos movimentos sociais e pelos partidos políticos de esquerda.

A democratização das instituições estatais e da sociedade civil, o alargamento do campo dos direitos e o crescimento das responsabilidades estatais na provisão do bem estar social são resultantes desse processo, mas também o são o autoritarismo associado à ampliação do controle estatal sobre novos domínios da vida societária, ao engajamento crescente do Estado em favor dos interesses de certas frações das classes dominantes, à politização das relações de produção e da administração pública, ao declínio das instituições da democracia representativa, em especial os partidos e o parlamento, *vis a vis* o fortalecimento do poder executivo e dos *media* sobre as decisões políticas. Estes últimos fenômenos aguçaram-se no último quartel do século XX em função da crise econômica que solapou as bases de financiamento das políticas de desenvolvimento e bem estar social promovidas pelo Estado, cedendo espaço às orientações de cunho neoliberal.

[12] Consideramos especialmente as contribuições de Antonio Gramsci, Claus Offe (1984), Nicos Poulantzas (1980, 1983) e Jürgen Habermas (1987), ainda que por vezes o tenhamos feito por intermédio de outros leitores (Carnoy, 1990; Coutinho, 1994b; McCarthy, 1995; Portelli, 1977).

As características assumidas pelo Estado na alta modernidade tornaram plausíveis as teses que sustentam que os fatores socioculturais ganharam preeminência nos processos de integração social e que as fontes de legitimação do Estado passaram a ocupar o centro da produção e resolução das crises do capitalismo avançado, convertendo o âmbito cultural e a atividade política em *loci* privilegiado das transformações societárias. Essa hipótese forneceu o impulso aos intentos de formulação de uma teoria crítica da democracia, na qual ocupa lugar central o conceito de esfera pública democrática, cujas matrizes encontram-se nas formulações de Hanna Arendt e Jürgen Habermas.

Para Arendt, a legitimidade do exercício do poder não se origina no Estado, e sim na comunicação e convivência plural e visível em sociedade, esfera pública de sociabilidade especificamente política em que os seres humanos testemunham a realidade e constróem inter-subjetivamente os critérios de verdade, justiça e legitimidade (*apud* Telles, 1990). Inspirada na filósofa alemã, Vera Telles (1994) define a esfera pública como o espaço de reconhecimento da alteridade e dos vínculos civis em que os dramas cotidianos individuais e coletivos podem ser formulados na linguagem pública dos direitos, constituindo o lugar em que se exercita a dimensão ética da vida social mediante processos de representação e negociação. De um modo similar, Avritzer (1994) afirma que o Estado não constitui a base ou a fonte de validade dos direitos que legaliza; a gênese dos direitos encontra-se nas reivindicações de atores sociais autônomos em espaços públicos criados pela sociedade civil; segundo ele, os direitos universais devem ser vistos como o princípio organizativo de uma sociedade civil moderna, cuja dinâmica conforma a esfera pública.

Seguindo a linha de argumentação de Habermas e seus adeptos, o conceito de esfera pública democrática designa o domínio de interação social situado na interface entre a sociedade civil, o Estado e o mercado em que o exercício da cidadania, em condições de comunicação isentas de coação, conforma a opinião pública e confere legitimidade aos fluxos de poder, permitindo reconhecer as "situações problema" emergentes na esfera privada e selecionar, por mecanismos de persuasão, os temas pertinentes ao universo da política passíveis de generalização e processamento institucional (Avritzer, 1999; Costa, 1994). A esfera pública é o domínio em que as decisões políticas são justificadas por meio do debate crítico racional dos cidadãos, que aí exercem, na pluralidade de suas identidades singulares, a condição de igualdade formal assegurada pelo princípio democrático de soberania popular. O diálogo, a reflexão, o reconhecimento mútuo dos cidadãos e a

capacidade de assimilar novos temas são os atributos da esfera pública que permitem incorporar demandas emergentes pela instituição de novos direitos.

Assim compreendida, a esfera pública democrática comporta diferentes arenas de interação social dotadas de visibilidade pública, permeáveis ao diálogo e à reflexão e, portanto, capazes de influir na cultura e nas decisões políticas. Como espaços públicos compreendemos desde os contextos localizados de interação e associação, até instâncias mediáticas de processamento e transmissão cultural, incluindo ainda as formas de aglutinação da vontade pública em processos políticos horizontais alternativos (mas não excludentes) ao sistema de representação partidário-parlamentar, tais como os fóruns, conselhos e câmaras de gestão democrática de políticas públicas.

3.2. Democracia, cidadania e direitos

Em um esforço por definir a democracia em termos genéricos, Benevides (1994) a descreve como o regime político baseado na soberania popular, em que o respeito aos direitos humanos concilia a vigência da regra da maioria com o pleno reconhecimento dos direitos das minorias. Coutinho (1994a) reconhece a democracia pela presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, por essa via, do controle da vida social. Telles (1994) conceitua a democracia como a ordem pública fundada na representação plural de interesses e na garantia dos direitos, noção que implica o reconhecimento da alteridade (o outro percebido como sujeito portador de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas). O significado atribuído por Francisco de Oliveira (*apud* Munarim, 1999) à democracia também é o de uma forma de relação social baseada no reconhecimento da alteridade, acrescentando que é também um método de construção histórica de regras em meio ao conflito; o autor reconhece que as regras não asseguram justiça ou igualdade, mas anunciam sua possibilidade; a democracia, assim concebida, é projeto e construção sempre inacabados, processo permanente de transformação das relações sociais, políticas e econômicas.

Em uma formulação que incorpora as anteriores, Touraine (1996) afirma que os regimes democráticos resultam da articulação singular de três elementos: a cidadania, compreendida como o sentimento de pertinência dos membros da sociedade a uma comunidade política em uma base territorial determinada; a representatividade dos governantes, obtida mediante um sistema renovado de livre escolha atribuído ao maior conjunto possível de membros da sociedade frente a uma pluralidade de opções; a vigência

e garantia dos direitos fundamentais, que limitam o poder do Estado sobre os cidadãos e lhes faculta construir e preservar a personalidade e identidade cultural com relativa autonomia frente ao conjunto social. Para o sociólogo francês, o dinamismo e historicidade da democracia resultam da convivência, em seu interior, de duas dimensões indissociáveis: o Estado de direito e a soberania popular. O Estado de direito se materializa em um sistema jurídico uno e coerente, cuja modificação no tempo resulta dos compromissos assumidos pelos atores sociais e políticos frente aos conflitos inerentes às sociedades desiguais. Não é a formalidade das regras jurídicas, porém, e sim a soberania popular, que confere dinamismo e substância à democracia, porque cria as condições de subordinação da vida política às relações entre os atores sociais e permite aos indivíduos e coletividades assumirem a condição de sujeitos de sua história. A soberania popular confere aos cidadãos um estatuto de igualdade político-jurídico que não tem correlato nas estruturas das sociedades capitalistas, configurando um meio de compensar as desigualdades sociais em nome do princípio moral; implica, pois, na justiça redistributiva consubstanciada nos direitos sociais, embora nela não se esgote.

A condição de igualdade jurídica assegurada por uma sociedade política está contida no conceito moderno de cidadania, que designa a participação do cidadão no espaço público das decisões coletivas. Ao formular a noção de cidadania ativa, a teoria democrática contemporânea procura sobrelevar a dimensão de soberania popular implícita no conceito de democracia e substantivar o conteúdo meramente formal da igualdade sob regimes democrático-representativos, instituindo o cidadão que, além de titular de direitos e deveres, é também portador de uma função e poder público, na medida em que detém a possibilidade da legitimar e instituir novos direitos.

Essa noção do direito a ter direitos necessita de uma linguagem pública para se expressar, e essa gramática civil só se estrutura em uma sociabilidade regida por vínculos de reconhecimento recíproco da legitimidade das demandas e interesses balizados por critérios comuns de justiça e igualdade. Vera Telles (1994) assinala que, desde a ótica de uma cidadania enraizada nas práticas sociais, os direitos são problematizados não apenas como garantias inscritas no plano jurídico das leis e instituições, mas tomados como práticas, discursos e valores que afetam o modo como as relações sociais se estruturam. A expressão das demandas, a circulação dos valores e argumentos que as legitimam, a formação da opinião e o discernimento do que é justo ou injusto, requerem condições de interlocução e negociação permanentes e, portanto, a constituição de espaços públicos de

representação e elaboração de consensos. Retorna-se, assim, ao tema da esfera pública democrática.

As noções modernas de cidadania e direitos foram sendo construídas em um processo histórico de longa duração, que se estendeu do século XVIII ao século XX. De meados do século XVIII a princípios do século XIX, constituíram-se os elementos civis da cidadania, que compreendem as liberdades individuais de crença e expressão, os direitos a ir e vir, à vida, à propriedade e à justiça, direitos estes que relacionam-se ao processo de secularização da vida social que marcou a separação entre Igreja e Estado, e à preeminência do indivíduo sobre a comunidade no pensamento liberal (Laski, 1973). Ao longo do século XIX e princípios do século XX configurou-se o elemento político da cidadania, constituído pelos direitos de associação e organização, de votar e ser votado, associados à construção dos regimes políticos constitucionais e das instituições parlamentares democráticas após as Revoluções Inglesa e Francesa e a Independência norte-americana. Somente no transcorrer do século XX a terceira geração de direitos foi incorporada à noção de cidadania, mediante a conquista e garantia pelo Estado dos direitos socioeconômicos (à alimentação, à educação, à saúde, ao trabalho e à sua proteção, à assistência e previdência social, à moradia, enfim, a um padrão de vida digno), associados às lutas sociais empreendidas pelos movimentos sindicais e partidos de classe desde meados do século anterior. Ainda mais recentes, e fruto de novos movimentos sociais que emergiram na segunda metade do século XX, os direitos culturais relacionam-se ao princípio da identidade, ao reconhecimento das diferenças e, consequentemente, à emergência de novos sujeitos de direitos (mulheres e homossexuais, negros e indígenas, crianças e idosos, doentes e portadores de necessidades especiais, etc.). Os direitos de quarta geração correspondem ao alargamento das vertentes civil e social na direção do respeito às liberdades de expressão e crença, à diversidade geracional, étnica, cultural e de opções sexuais, bem como o direito a participar da vida cultural e ter acesso aos meios de comunicação, beneficiar-se do progresso científico-tecnológico e usufruir de um meio ambiente saudável.

A progressiva generalização e institucionalização no plano jurídico dos direitos da cidadania na Modernidade deve ser atribuída sobretudo à dinâmica histórica dos conflitos inerentes às sociedades desiguais, que conduziram ao progressivo alargamento do exercício da política. Se os elementos civis e políticos da cidadania moderna podem ser em parte creditados às lutas da burguesia (enquanto ela constituiu-se como classe

revolucionária em oposição ao absolutismo), sua ampliação e progressiva universalização, assim como a conquista dos direitos sociais, devem ser atribuídos aos embates empreendidos pelas classes trabalhadoras por meio dos movimentos sindical e partidos de esquerda. Foram elas que romperam a simetria preexistente entre poder econômico e político, conquistando o sufrágio universal e as liberdades de organização política e sindical, e exigindo a arbitragem dos conflitos de classe, de que resultaram, de um lado, a progressiva institucionalização dos direitos sociais e, de outro, a legitimação do Estado como agente de regulação social relativamente autônomo (Oliveira, 1994). A reivindicação e conquista dos direitos de quarta geração, por sua vez, vinculam-se ao aprofundamento das desigualdades sociais para categorias sociais determinadas (idosos, jovens, mulheres, imigrantes, minorias étnicas, etc.) e à legitimação de novos temas incorporados ao debate público por força da emergência dos movimentos negro, feminista, juvenil, ambientalista, etc., associados a um novo padrão de conflitividade social sob o capitalismo avançado, referido predominantemente aos valores culturais (Melucci, 1994).

Fruto desse processo histórico, a cidadania democrática em sociedades complexas e diferenciadas compreende, em fins do século XX, pelo menos três dimensões: político-jurídica, sociocultural e econômica. A dimensão político-jurídica corresponde aos direitos à justiça e à igualdade formal perante a lei, bem como à representação política mediada pelo voto, tendendo a incorporar também outras formas de participação política direta na gestão pública. A dimensão sociocultural da cidadania relaciona-se à identidade coletiva conferida pelo sentimento de pertinência a uma comunidade nacional conformada pela história, tradições, valores e projetos compartidos que, entretanto, não nega e sequer anula a pluralidade de identidades particulares que convivem no seu interior (Touraine, 1997). A dimensão socioeconômica da cidadania responde à coesão social decorrente dos vínculos de solidariedade, que implicam certa eqüidade na distribuição de oportunidades e benefícios da produção material, bem como do acesso aos direitos sociais.

3.3. Modernização, cultura política e democratização

Os clássicos da sociologia e da teoria política nos ensinaram a compreender a democracia e a cidadania como fenômenos associados às mudanças estruturais da Modernidade - a constituição do mercado e do Estado moderno -, às quais correspondeu um processo de racionalização das concepções de mundo e das relações sociais de que resultou a substituição de formas de poder privado por relações políticas impessoais. O exercício da crítica cultural e do debate racional sobre as decisões da autoridade político-administrativa

conduziu à publicização das decisões estatais a respeito da esfera material e propiciou que a política se constituísse em atividade moral, na medida em que o princípio da soberania popular e o estatuto da igualdade política entre os cidadãos permitiu que o interesse geral fosse formulado em termos relativamente independentes das estratificações produzidas na esfera material da vida societária (Avritzer, 1996).

Malgrado seu ceticismo frente à possibilidade de exercício moral da política, Max Weber deu uma importante contribuição à compreensão do processo de racionalização ocidental na modernidade ao destacar seus fundamentos culturais, que ele buscou nos nexos de continuidade/descontinuidade entre a moral religiosa e a moral secular, mediante o estudo das religiões mundiais.

Conforme assinalado anteriormente, na configuração dominante assumida pelo capitalismo ao longo do século XX, o papel regulador exercido pelo Estado no sentido de evitar as crises sistêmicas de reprodução do capital e minimizar seus impactos sobre as condições de integração social desvelou a politização das relações econômicas entre as classes e colocou novos problemas à legitimação da ação estatal. Nesse contexto histórico, os processos simbólico-culturais de produção de consenso tenderam a prevalecer sobre os mecanismos coercitivos de legitimação do Estado capitalista e adquiriram crescente relevância na determinação das características dos sistemas e regimes políticos.

Destacar a importância das dimensões culturais da modernização e da democratização das sociedades ocidentais é particularmente relevante para a compreensão desses processos nos países cuja modernização capitalista ocorreu tardiamente, como é o caso brasileiro.

Algumas teorias da transição democrática na América Latina subestimam a questão da cultura política ao adotar por critério quase exclusivo a vigência das instituições políticas que compõem a rede constitucional de uma democracia (convocação de eleições livres e inscrição dos direitos civis na constituição), deixando de problematizar a formação e representação das identidades e interesses coletivos e a forma como os diferentes atores políticos incorporam às práticas cotidianas a institucionalidade vigente.

Aderindo à tese habermasiana que sustenta a distinção entre os processos de racionalização da sociedade e de complexificação das estruturas do mercado e do Estado, Leonardo Avritzer afirma que a *"transferência das estruturas do Estado moderno e das técnicas modernas de dominação ocorre mais facilmente do que o aprendizado pelos atores sociais das formas de ação no interior das estruturas políticas e econômicas criadas pela*

modernidade" (Avritzer, 1996 p. 140). Convicto de que a base da política democrática reside na incorporação de um sistema de valores à ação da sociedade civil e do sistema político, esse autor levanta a hipótese de que os processos de transição à democracia sejam mais prolongados do que algumas teorias supõem, uma vez que culturas políticas distintas - democrática e anti-democrática - disputam na esfera pública e no interior do aparato político-administrativo do Estado a articulação do sistema em seu conjunto.

Essa abordagem guarda coerência com as análises do sociólogo José de Souza Martins (1999) relativas às singularidades da construção da cultura política brasileira nas relações estabelecidas entre Estado e sociedade ao longo da história do país. Ao lado de outros autores, ele sustenta a tese de que a cultura política brasileira desconhece a discriminação entre público e privado como uma distinção de direitos relativos ao cidadão, e sim à propriedade. Afirma que as relações entre a sociedade (especialmente aquela parcela detentora de riqueza e poder econômico) e o Estado nunca assumiram formas que possam ser tipificadas como contratuais, fundadas em pressupostos racionais e princípios de igualdade e reciprocidade, baseando-se todo o sistema político em mecanismos de intermediação de fundamento patrimonial que, entretanto, não são antagônicos à dominação burocrático-racional-legal, cujo revestimento moderno dela se nutre e contamina. O autor conflui para a tese de que o caso brasileiro é de uma *sociedade de história lenta*, em que os processos de modernização política e social não se dão por rupturas aceleradas, mas desdobram-se lentamente incorporando a velha ordem e a tradição. A ambigüidade do comportamento político da população repõe o problema da convivência do tradicional e do moderno na sociedade brasileira que, segundo ele, está fortemente relacionada à persistência das estruturas agrárias latifundistas (Martins, 1999, p. 20-48). Ao aludir à ambigüidade de comportamento político da população brasileira, Martins refere-se à duplicidade de lógicas de legitimidade conflitantes expressas nas ruas, em movimentos cívicos como a campanha pelo afastamento do Presidente Collor, de um lado, e nas urnas, em que prevalecem padrões oligárquicos, clientelistas e patrimonialistas de socialização do eleitorado.

Numa perspectiva teórico-metodológica distinta, e utilizando como indicadores pesquisas de opinião realizadas entre 1986 e 1992, Linz & Stepan (1999, p. 208-216) também assinalam a ambivalência da atitude dos cidadãos brasileiros perante a democracia, expressa no reduzido apoio popular conquistado por essa forma de governo. Assim como O'Donnell (1993), esses autores interpretam que a ambivalência da população brasileira

com relação à democracia pode ser explicada apenas parcialmente pela cisão entre as dimensões econômica e política resultante das crises econômicas e da ineficácia dos governos civis em reduzir as profundas disparidades sociais. O baixo grau de legitimidade da democracia no Brasil estaria associado, também, à reduzida presença normativa e institucional do Estado na garantia dos direitos do conjunto dos cidadãos, e sua incapacidade de regular os conflitos e prover a justiça em todo território, especialmente no campo e nas periferias urbanas (Pinheiro, 1991).

Linz & Stepan caracterizam uma democracia consolidada pela presença de cinco condições: uma sociedade civil dinâmica, capaz de dar voz às suas reivindicações; uma sociedade política relativamente autônoma e valorizada; um estado de direito dotado de um sistema de leis e de justiça ao qual os cidadãos possam recorrer para a regulação de conflitos; um Estado utilizável pelos cidadãos no desempenho das funções coletivas vitais; e uma dinâmica econômica institucionalizada, capaz de produzir riqueza e gerar impostos. No caso da transição brasileira à democracia, os autores apontam inúmeros problemas em vários desses campos. Com relação ao estado de direito, a reduzida presença normativa e institucional do Estado se soma à falta de transparência e à fragilidade do controle democrático horizontal contínuo sobre os representantes que, salvo raras exceções, resulta na impunidade dos governantes que utilizam os recursos públicos com fins privados, o que reforça a percepção dos cidadãos de que as autoridades públicas não são imparciais na aplicação da justiça e conduz ao descrédito nas instituições políticas. O sucessivo fracasso dos planos de estabilização econômica, a incapacidade de minimizar a desigual distribuição da renda, os resultados por vezes contraproducentes e a precariedade da regulamentação estatal dos processos de privatização, assim como a degradação dos serviços públicos e a baixa seletividade (quando não completa irracionalidade) de determinadas iniciativas relacionadas à reforma do Estado são sinais da ineficácia do Estado no exercício de suas funções econômico-sociais.

Embora partam de referenciais teóricos e instrumentos metodológicos distintos, todos esses autores confluem para a conclusão de que o processo de democratização brasileiro não está consolidado, resultando num regime que, embora cumpra os critérios que permitem classificá-lo como uma democracia, tem por característica uma prática do poder executivo que se baseia em uma concepção delegativa de representação política, refratária ao controle horizontal da atividade dos representantes. Nessa perspectiva, o aprofundamento e consolidação da democracia brasileira está pendente de que os movimentos sociais e as

redes associativas da sociedade civil que reivindicam a cidadania sejam capazes de instituir espaços públicos de participação, controle social e regulação do poder do Estado e, ao mesmo tempo, preservar espaços de auto-organização abertos ao exercício da crítica racional e permeáveis à incorporação de novos temas ao universo da política.

4. Procedimentos de pesquisa

Os resultados do processo de investigação estão dispostos nos cinco capítulos subseqüentes. A narrativa da história recente das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos de âmbito nacional, bem como a descrição e análise do financiamento e da configuração que a oferta pública de educação escolar básica assumiu ao longo do período 1985-1999 encontram-se, respectivamente, nos Capítulos 2, 3 e 4. Eles são complementados, no Capítulo 5, por uma breve descrição e análise de três programas de iniciativa federal implementados na segunda metade dos anos 90, que possuem as características comuns de serem desenvolvidos em parceria entre organismos governamentais e não governamentais, estarem fora do âmbito de coordenação do Ministério da Educação e destinarem-se a grupos situados na base da pirâmide social brasileira: o Programa Alfabetização Solidária, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária e o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador. O Capítulo 6 articula as conclusões do estudo e oferece sugestões para pesquisas futuras.

Dois procedimentos preliminares de investigação antecederam a construção deste trabalho. Com os objetivos de estabelecer o estado da arte sobre o tema e assimilar as informações e conhecimentos disponíveis sobre o objeto da pesquisa, realizamos uma revisão da bibliografia sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil, cuja sistematização encontra-se em anexo, ao final do volume[13]. Para realizá-la, utilizamos o banco de teses e dissertações e a base de dados bibliográficos do Serviço de Documentação e Informação da organização não governamental Ação Educativa – assessoria, pesquisa e informação, atualizados ao longo do Projeto Integrado de Pesquisa Juventude e Escolarização, coordenado pelos Profs. Drs. Marília Pontes Spósito (FEUSP) e Sérgio Haddad (PUCSP), do qual este trabalho é parte integrante.

---

[13] Aproveitando a oportunidade do estágio de pesquisa na Universidade de Barcelona, realizei também um uma revisão não extensiva da bibliografia européia sobre o tema que, embora tenha subsidiado a construção deste trabalho, não foi incorporada ao volume por distanciar-se de seu objetivo. O texto encontra-se no Capítulo 2 do relatório de pesquisa apresentado para Exame de Qualificação sob o título "Tendências emergentes na educação de pessoas adultas na Europa" (Di Pierro, 1998a, pp. 47-64).

O segundo procedimento, de caráter exploratório, foi a realização de entrevistas com um pequeno grupo de pessoas selecionadas por sua liderança intelectual e/ou posição destacada nas instituições políticas e sociais, condição que lhes confere o papel de formadores de opinião no campo das políticas educacionais[14]. As entrevistas tiveram por objetivo apurar as orientações predominantes no debate público sobre as políticas de educação de jovens e adultos e versaram sobre a centralidade da educação no final do milênio, o diagnóstico da situação educacional brasileira (com atenção especial à problemática do analfabetismo e dos níveis de escolaridade da população), as prioridades da política educacional e a posição relativa da educação de jovens e adultos em seu interior, o papel do Estado e da sociedade civil no provimentos dos serviços educativos, a avaliação das políticas públicas em curso, bem como recomendações para sua reorientação. A análise considerou os depoimentos como expressões de retóricas educativas e procurou identificar como esse conjunto de argumentos públicos vêm cumprindo as funções de coordenação, mobilização e legitimação para atender aos objetivos político-educativos de seus proponentes (Ratinoff, 1994)[15].

O registro da história das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no período 1985 a 1999 tomou como referência um trabalho anterior relativo ao período 1985/1994 (Haddad & Di Pierro, 1994) e foi realizada com base em fontes jornalísticas, bibliográficas, documentais e depoimentos. Inicialmente, reconstruiu-se a cronologia dos fatos com base em uma pesquisa na imprensa escrita realizada em consulta a hemerotecas. A reconstituição dos eventos históricos foi realizada com apoio em fontes primárias e na revisão da bibliografia disponível - constituída por documentos legais e de política educacional, anais de encontros e seminários, estudos acadêmicos e artigos de periódicos -, e para ela contribuíram a participação direta da pesquisadora e do orientador em eventos do período. Foi útil também a consulta às páginas *web* da Internet de uma série de organizações governamentais e não governamentais. As lacunas da informação assim obtida foram preenchidas pela coleta de depoimentos de alguns atores singulares que

---

[14] Foram entrevistados Cláudio de Moura Castro (consultor do BID), Edla de Araújo Lira Soares (ex-presidente da UNDIME e membro do CNE); Eunice Ribeiro Durham (assessora do MEC e membro do CNE); Guiomar Namo de Mello (executiva da Fundação Victor Civita e membro do CNE), Oded Grajew (dirigente da Fundação ABRINQ) e Ramiro Wahrhaftig (então Secretário de Educação do Paraná e presidente do CONSED).

[15] A sistematização dessas entrevistas encontra-se no Capítulo 3 do relatório de pesquisa apresentado para Exame de Qualificação, sob o título "Mapas críticos do pensamento sobre educação de pessoas jovens e adultas no Brasil: formadores de opinião e formuladores de políticas" (Di Pierro, 1998a, pp. 65-79).

ocuparam funções destacadas em organismos públicos governamentais e não governamentais no período[16].

Os dados relativos ao financiamento da educação de jovens e adultos foram reunidos na revisão sistemática bibliografia técnica e acadêmica disponível e coletados diretamente em visitas pessoais, publicações, páginas *web* na Internet e bancos de dados públicos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, Departamento de Contas Nacionais (DECNA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Congresso Nacional. A interpretação desses dados foi realizada à luz da bibliografia analítica sobre o tema e para ela contribuiu a participação no Seminário sobre Produção de Indicadores Educacionais (Campinas, SP: 21/05/1999), co-promovido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Da mesma forma, os dados sobre a demanda potencial e cobertura escolar no ensino básico de jovens e adultos foram coletados nas publicações e páginas *web* da Internet dos bancos de dados públicos do IBGE e do INEP, e cotejados com a bibliografia técnica e acadêmica disponível, cuja revisão sistemática serviu de base à análise realizada.

A caracterização e análise dos programas de iniciativa federal de educação de jovens e adultos implementados na segunda metade dos anos 90 - Programa Alfabetização Solidária, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária e Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – obedeceu aos mesmos procedimentos do registro histórico das políticas públicas recentes, a foi realizada com base em fontes jornalísticas, bibliográficas, documentais e mediante a consulta das respectivas páginas *web* da Internet. No caso do Programa Alfabetização Solidária, recorremos ainda a informações colhidas nos meios de comunicação de massa (material publicitário, jornalístico e documentários transmitidos em canais de televisão aberta), na observação direta do ato de lançamento público (Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, Natal, RN: 08/09/1996) e

---

[16] Foram entrevistados as seguintes pessoas que ocuparam cargos de chefia no MEC: Carmen Moreira de Castro Neves, Célio da Cunha e Consuelo Luiza Gonzalez Jardon; colhemos informações complementares com Ana Lúcia Jatobá. Entrevistamos membros de duas equipes do MEB Nacional: Carlos Ângelo C. de Meneses, João Bosco Bezerra Bonfim, Ricardo Spíndola Mariz, Ubirajara José Augusto. Obtivemos autorização da Profa. Dra. Magda Becker Soares (UFMG) para utilizarmos entrevista concedida em período anterior ao da realização da pesquisa. Obtivemos esclarecimentos do Prof. Dr. Moacir Gadotti (USP/IPF) sobre a preparação brasileira à WCEFA.

de quatro dos cinco Seminários Nacionais de Avaliação realizados em São Paulo e Brasília entre 1997 e 1999, bem como nas comunicações realizadas por sua Coordenadora Executiva em eventos públicos aos quais assistimos (I Seminário Nacional sobre Educação para Todos : Avaliação EFA 2000, Brasília, DF: 10-11/06/1999; Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, Rio de Janeiro, RJ: 1999). Também solicitamos informações e aclaramos algumas dúvidas com a assessoria de comunicação social do Programa.

No caso do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, a escassez de registros estatísticos, documentais e bibliográficos nos levou à realização de entrevistas com um representante destacado de cada um dos segmentos envolvidos no seu desenvolvimento[17]. Também aclaramos dúvidas pendentes com membros da equipe técnica do PRONERA no INCRA.

O material empírico assim reunido foi analisado à luz do problema de pesquisa, das hipóteses e do referencial teórico enunciados anteriormente. A problematização do acesso ao direito social básico à educação fundamental e ao bem cultural essencial à participação societária que é a alfabetização inscreve-se no terreno teórico que vimos delineando nos tópicos anteriores. Inquirir sobre as possibilidades de dinamização e alargamento da esfera pública por intermédio da expressão da pluralidade de opiniões e de práticas políticas dos atores da sociedade civil e do aparato político-administrativo do Estado no embate pela construção de políticas públicas que assegurem esse direito de cidadania, é também perguntar-se sobre a possibilidade de conferir substância ética e moral ao processo de democratização da vida social e política brasileira e enraizá-lo na sociedade civil por meio de práticas participativas e do desenvolvimento das formas civis de associação e solidariedade.

[17] Foram entrevistados Edgar Jorge Kolling (membro da Coordenação Nacional do Setor de Educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Prof. Dr. João Cláudio Todorov (Coordenador Nacional do PRONERA junto ao Intituto Nacional de Colonização e Rerforam Agrária do Ministério Extraordinário da Política Fundiária) e Prof. Dr. Robinson James (docente da Universidade Estadual Paulista, campus de Marília, e membro da Coordenação Pedagógica Nacional do PRONERA).

Capítulo 2: As políticas nacionais de educação básica de jovens e adultos no período da redemocratização (1985/1999)

1. Visão panorâmica

No transcorrer dos quatorze anos compreendidos no intervalo de tempo que separa a retomada do governo nacional pelos civis ao ano de 1999, o Brasil teve quatro Presidentes da República (José Sarney, 1985-1990; Fernando Collor de Mello, 1990-1992; Itamar Franco, 1992-1994; Fernando Henrique Cardoso, 1995-1998, reeleito para o mandato 1999-2002) e igual número de planos de educação básica (Educação Para Todos, 1985; Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, 1990; Plano Decenal de Educação Para Todos, 1993; e o Plano Nacional de Educação, em discussão no Congresso Nacional até fins de 1999).

Passaram pelo comando da educação no governo federal oito ministros (Marco Antônio de O. Maciel, de março de 1985 a fevereiro de 1986; Jorge Konder Bornhausen, de fevereiro 1986 a outubro de 1987; Hugo Napoleão do Rego Neto, de novembro de 1987 a janeiro 1989; Carlos C. Menezes Sant'anna, de janeiro 1989 a março de 1990; Carlos A. Chiarelli, de março 1990 a agosto de 1991; José Goldemberg, de agosto de 1991 a agosto de 1992; Eraldo Tinoco Melo, de agosto a outubro de 1992; Murílio Hingel, de outubro de 1992 a dezembro de 1994; Paulo Renato de Souza, de janeiro de 1995 a 1999), aos quais não faltaram planos ou diretrizes para que pudessem implementar políticas consistentes e duradouras de educação básica de jovens e adultos. O governo federal nomeou nada menos que oito diferentes comissões especialmente encarregadas de tratar do assunto: Comissão de elaboração de diretrizes político-pedagógicas da Fundação Educar (1986); Comissão Paritária (Portaria MEC 173 de 08/03/1988); Grupo de Trabalho (Portaria MEC 561 de 21/11/1988); Comissão do Ano Internacional da Alfabetização (Decreto Presidencial de 14/12/1988); Comissão Nacional do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (Decreto Presidencial 99.519 de 11/09/1990); Comissão Especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos (Portaria Ministerial 489 de 18/03/1993); e duas versões da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Portaria Ministerial 1.181 de 12/08/1994, modificada pelas Portarias 628 de 02/05/1995 e 759 de 26/06/1995).

Após vinte meses de trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, sobre a qual incidiram intensas pressões da sociedade civil organizada, em outubro de 1988 foi votada a nova Constituição. A nova lei complementar de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 tramitou no Congresso Nacional por três legislaturas nos oito anos seguintes, até ser

finalmente aprovada em dezembro de 1996, quase que simultaneamente à Emenda Constitucional 14, que modificou as Disposições Transitórias da Constituição em aspectos relativos à educação.

No período analisado, a posição relativa da educação fundamental de jovens e adultos na agenda de políticas públicas educacionais sofreu duas inflexões: em um primeiro momento, caracterizado pelo alargamento do campo dos direitos da cidadania, delinearam-se condições para uma expansão de oportunidades educacionais que, entretanto, não chegaram a efetivar-se senão de modo incipiente; num segundo momento, marcado pela redefinição dos papéis do Estado e contração de suas políticas sociais, observa-se um processo de destituição dos direitos educativos da população jovem e adulta nos planos político e simbólico, com repercussões negativas sobre a oferta pública de serviços escolares. É esse processo inacabado que iremos narrar e analisar a seguir.

2. A educação de jovens e adultos na "Nova República" (1985-1990)

2.1. As políticas de educação de jovens e adultos na arena governamental

As análises sobre o processo de transição da ditadura militar à democracia no Brasil (Linz & Stepan, 1999; O'Donnel, 1988, 1990; Skidmore, 1988; Souza, 1988) são unânimes em ressaltar dois de seus aspectos característicos: tendo se estendido por toda uma década, que vai de 1974 a 1984, a experiência brasileira é, provavelmente, a mais longa de que a história política comparada contemporânea tem registro; embora tenha sido impulsionada por uma vigorosa resistência da sociedade civil (da qual foram protagonistas destacados as organizações de base e a hierarquia da Igreja Católica, o novo sindicalismo operário, os movimentos sociais urbanos articulados pelo associativismo comunitário com destacada participação das mulheres, as organizações estudantis e da intelectualidade de classe média), a lenta liberalização do regime burocrático-autoritário foi rigidamente controlada pelos militares e resultou de uma negociação intra-muros restrita às elites e aos detentores do poder.

O desfecho do processo de transição, que se seguiu ao amplo movimento cívico em prol da Emenda que restabelecia as eleições presidenciais diretas e sua derrota no Congresso Nacional em 1984, conduziu à eleição indireta do candidato oposicionista da Aliança Democrática pelo Colégio Eleitoral. A conformação da Aliança foi arquitetata pelo Presidente eleito Tancredo Neves nos bastidores e obedeceu à lógica de um pacto entre elites regionais sustentado por frações militares, que alijou os partidos de esquerda e cujos

eventuais planos de governo, para além do genérico "Compromisso com a Nação" assumido pelo "Manifesto da Aliança Democrática"[18], permaneceram intransparentes para o conjunto da sociedade (Souza, 1988).

Confiantes no processo de reorganização e mobilização da sociedade civil observado no período final do regime ditatorial, os segmentos oposicionistas que foram marginalizados do processo negociado de transição sob tutela militar mantiveram neste período uma postura otimista frente à evolução do processo de redemocratização. A agenda política que esses segmentos colocaram em pauta na transição compreendia tanto as questões político-institucionais do restabelecimento das eleições presidenciais diretas e remoção do chamado "entulho autoritário", como temas econômico-sociais relativos à redistribuição da renda, descentralização do sistema tributário, transformações na estrutura agrária e nos mecanismos de fixação de salários.

A enfermidade e morte de Tancredo Neves levaram à Presidência, em março de 1985, o Vice José Sarney, a quem coube conduzir o país no período de redefinição das normas jurídicas e instituições políticas que ficou conhecido como a "Nova República".

Mais que ironia da história, o fato de que o primeiro governo civil após vinte anos de ditadura fosse liderado por um ex-presidente da ARENA/PDS, partido de sustentação político-parlamentar do regime militar, revela que o sentido de continuidade impresso à ruptura pela singular transição brasileira à democracia legou à Nova República uma parcela significativa da elite política e administrativa e elementos substantivos da cultura política do regime anterior. Não é, pois, de surpreender que, na negociação entre os partidos que compuseram a Aliança Democrática (PMDB e PFL)[19], a pasta da Educação tenha sido entregue sucessivamente a políticos do Partido da Frente Liberal, que aí delimitou um território de controle político na arena governamental (Meneguello, 1998).

Dois fatos que revelam um movimento no sentido de repor a educação na agenda de prioridades da política social do governo federal marcariam os primeiros momentos da

---

[18] Os compromissos assumidos no campo da educação resumiam-se a: *"Educação fundamental para todos. Fortalecimento da Universidade e efetivação de sua autonomia. Apoio à pesquisa, ao desenvolvimento científico, tecnológico, artístico e cultural."* (*apud* Meneguello, 1998, p. 201-205).

[19] O Partido Democrático Social (PDS) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) surgiram em 1979 em substituição, respectivamente, à Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). A Frente Liberal, conformada por dissidentes do PDS no processo eleitoral de 1984, institucionalizou-se como Partido da Frente Liberal (PFL) em janeiro de 1985. O quadro partidário da época era constituído ainda pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido dos Trabalhadores (PT), constituídos ao final da década de 70, logo após a extinção do bi-partidarismo.

Nova República[20]: em junho de 1985 o Ministro da Educação Marco Maciel (PFL/PE) lançou para discussão o Programa "Educação para Todos" e o Senado Federal aprovou a Emenda Calmon, que elevou os recursos oriundos de impostos vinculados à educação para 13% do orçamento da União e 25% dos Estados e Municípios. A Emenda foi sancionada pelo Presidente em 24/07/1985, passando a reger os orçamentos das três esferas de governo a partir do ano seguinte.

O documento "Educação Para Todos: um caminho de mudança", iniciava com um enunciado genérico de compromissos em favor da democratização da educação básica, no interior da qual inseria-se a educação de jovens e adultos, frente à qual o governo assumia o compromisso de universalização:

> *"Há (...) um inalienável compromisso a que a nação brasileira não pode faltar: o de enfrentar o desafio de universalizar o acesso à escola, vencer o analfabetismo e proporcionar um atendimento educativo em crescentes níveis de qualidade.*
> *(...) A educação básica é aqui entendida como aquela que venha possibilitar a leitura, a escrita e a compreensão da língua nacional, o domínio dos símbolos e operações matemáticas básicas, bem como o domínio dos códigos sociais e outras informações indispensáveis ao posicionamento crítico do indivíduo em face da sua realidade. A educação básica extrapola os limites da ação meramente escolar e passa a compreender ações educativas para outros segmentos da população brasileira que não tiveram acesso à escolarização ou dela ficaram alijados prematuramente. Nesse sentido, compreenderá também o atendimento a toda a população jovem e adulta não escolarizada pelo ensino regular."* (Maciel, 1985)

O texto fazia um diagnóstico crítico da situação do ensino básico no país que assinalava a reduzida consciência social sobre a importância da educação, a baixa produtividade do ensino, o aviltamento da carreira do magistério, o fluxo inadequado dos recursos financeiros, a insuficiência e inadequada distribuição espacial de vagas escolares. Dispunha-se enfrentá-lo mediante a articulação das ações de governo com a sociedade, que deveria realizar-se mediante a criação de comissões inter-institucionais nos municípios. O

---

[20] A caricatura que a imprensa fez do primeiro ano da Presidência de Sarney foi a de um governo desprovido de plataforma, cujo ministério politicamente eclético enfrentou as crescentes demandas sociais promovendo "avanços erráticos à esquerda e recuos precisos à direita", movimento este que bem descreve as legislações eleitoral, sobre anistia e reforma agrária aprovadas naquele ano. A economia saiu da recessão e cresceu 7%, o desemprego caiu a 4% e os salários, indexados à inflação, sofreram recuperação do valor real, mas a dívida externa se estabilizou em U$ 104 bilhões e a inflação acumulou alta de 233,7% (Veja, n. 904, 01 jan. 1986). Para enfrentar a deterioração da situação econômica, Sarney promoveu em fevereiro de 1986 uma reforma ministerial e implementou o Plano Cruzado, pelo qual a mudança nominal e de razão da moeda foi acompanhada pela desindexação da economia, congelamento de preços e reajuste de salários. O efêmero sucesso do Plano Cruzado foi decisivo para a vitória do partido do Presidente, o PMDB, nas eleições de 1986 para prefeitos, governadores e Congresso Constituinte.

Programa de Ação Imediata apontava como prioridades a valorização do magistério, ampliação do acesso à escola de 1° grau e fornecimento de livro, material didático e merenda aos alunos "carentes" (sic)[21]. Não propunha nenhuma medida destinada à escolarização da população jovem e adulta e sequer mencionava o MOBRAL ou o ensino supletivo.

Outro sintoma de que a educação de jovens e adultos não se encontrava no campo de prioridades da política educacional do governo manifestou-se na reforma administrativa de 1986, quando a Subsecretaria de Ensino Supletivo, que desde 1979 ocupara uma posição de destaque no interior da Secretaria de Ensino de 1° e 2° Graus (SEPS), foi sumariamente extinta e, pelos três anos seguintes, o MEC deixou de ter um órgão responsável pela coordenação de ações neste campo educacional. Somente em 1989, após a promulgação da nova Constituição, o ensino supletivo retornaria ao organograma do MEC, como uma instância hierarquicamente inferior, a Coordenação de Ensino Supletivo (COES), cujo funcionamento foi limitado por condições bastante adversas: o setor não dispunha de espaço físico nem autonomia financeira, os arquivos do passado haviam se perdido, a equipe era reduzida e a chefia não recebia o adicional usualmente atribuído ao exercício de função dessa natureza[22].

2.1.1. A extinção do MOBRAL e constituição da Fundação Educar

O novo governo federal simbolizou a ruptura com a política de educação de jovens e adultos do período militar com a extinção do MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização) pelo Decreto 91.980 de 25/11/85, substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos - Educar.

A imagem pública do MOBRAL ficara profundamente identificada à ideologia e às práticas do regime autoritário e sua credibilidade fora duplamente erodida pelas denúncias de desvio de funções publicizadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no

---

[21] Por iniciativa do Ministério da Educação, o Programa Educação Para Todos foi objeto de discussão nas escolas públicas do país. O dia 18 de setembro de 1985 foi declarado Dia Nacional Educação e, nesta data, as secretarias de educação difundiram uma historieta em quadrinhos elaborada pelo IDAC a pedido do MEC, em que os tópicos abordados pelo Programa eram colocados em pauta para debate dos educadores (Nakano, Nakano & Paiva, 1985).

[22] A técnica Ana Lúcia Jatobá, que esteve à frente da COES em 1989, informa que a principal atividade desenvolvida em sua gestão foi um Encontro de Dirigentes do Ensino Supletivo nos Estados para reunir subsídios para a nova LDB, cujos anais não conseguimos localizar. Outros depoentes que trabalharam no governo federal a essa época, afirmam que os recursos atribuídos à COES eram irrisórios e que vigorou a prática de repassá-los sempre a uma instituição privada confessional, o Instituto Demócrito da Rocha, de Natal (RN). Ana Lúcia Jatobá, porém, não confirma essa informação.

Congresso em 1975 e divulgação das estatísticas de analfabetismo do Censo de 1980 (Paiva, 1981, 1982a, 1982b). Das 40 milhões de pessoas que, segundo os registros do MOBRAL, se inscreveram nos cursos ao longo dos seus 15 anos de existência, 15 milhões foram certificadas, mas técnicos do órgão admitiam que apenas 10% delas se alfabetizaram de fato. Estigmatizado como modelo de educação domesticadora e de baixa qualidade, o MOBRAL já não encontrava no contexto inaugural da Nova República condições políticas de acionar com eficácia mecanismos de preservação institucional que utilizara no período precedente.

Corroborou para a tomada da decisão de extinção do MOBRAL o fato de uma de suas críticas mais contundentes e intelectual politicamente engajada, Vanilda Pereira Paiva, ter sido nomeada Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), posição que lhe facultava influir nas decisões do Ministério[23].

Menos de uma semana antes da edição do Decreto de extinção, o MOBRAL sediou um evento internacional, em que o tema foi abordado pelas autoridades brasileiras. Abrindo o Seminário, o Secretário Geral do MEC, Aloísio Sotero, apontou as desigualdades presentes na sociedade brasileira, afirmou o compromisso do Programa Educação para Todos em resgatar a cidadania dos analfabetos e destacou a contribuição dos colaboradores do MOBRAL:

> *"Que aportem através de sua experiência (...) seus conhecimentos para a transformação desejada. A questão não é perguntar se o MOBRAL deu certo ou se o MOBRAL falhou; a questão é resolver a problemática da educação de jovens e adultos. Nenhuma instituição é boa ou má; elas refletem os objetivos que as direcionam e, por isto, nós queremos incorporar a experiência de todos os que trabalham no MOBRAL e vivem o dia a dia de suas dificuldades. Meus amigos do MOBRAL, nós estamos confiando e contando com a sua experiência para que possamos juntos construir um novo projeto educacional da sociedade*

[23] Em um encontro técnico promovido pela SEFOR/MTB em São Paulo em 26/3/96 para discussão do termo de referência do Sistema Nacional de Formação de Formadores no âmbito do PLANFOR, ao qual compareci como representante da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), presenciei Vanilda Paiva admitir publicamente sua participação na decisão de extinção do MOBRAL. Durante a reunião, o titular da SEFOR, Nassim Mehedeff, defendeu a diretriz do MTB de constituir uma rede descentralizada de instituições públicas e privadas de formação de formadores, contrapondo este modelo à criação de organismos centralizados nos moldes do antigo CENAFOR. Referindo-se ao MOBRAL e ao CENAFOR, Vanilda Paiva fez uma autocrítica parcial da forma como se procedeu ao desmonte de certas instituições governamentais centralizadas, ponderando a necessidade de que as políticas públicas que recorrem a estratégias de parceria com instituições privadas e não governamentais sejam ancoradas em centros públicos de referência, pois em sua opinião e experiência, as ONGs são loci demasiadamente instáveis para gerar políticas de formação e não estão isentas dos riscos de cristalização e corporativismo que atingem as instituições públicas, chegando a ponto de desenvolver políticas de geração de clientela pelas quais auferem rendas e chegam mesmo a monopolizar metodologias que deveriam ser socializadas junto aos órgãos públicos que contratam seus serviços.

brasileira. Vamos mudar, mas vamos mudar com compromisso" (Seminário, 1985, p. 11-12).

Essas palavras denotam o zelo do dirigente do MEC com a provável resistência que o amplo corpo de funcionários do órgão imporia às mudanças, bem como prenunciam o sentido de continuidade que a Fundação Educar guardaria em relação a sua antecessora.

No mesmo evento, Vicente Barreto, então dirigente do MOBRAL e futuro Presidente da Fundação Educar, formulou com maior precisão o sentido da mudança. De início, afirmou ser impossível avaliar e administrar processos de educação não formal pelos critérios e métodos que regem a educação formal, o que justificaria a manutenção de um organismo especialmente dedicado à coordenação das ações de educação de jovens e adultos. Mas era imprescindível superar a ineficácia que caracterizara o MOBRAL, configurando um novo modelo institucional:

> *"(...) o processo de educação não formal deve ser eficiente, isto é, a demanda tem que ser satisfeita. Não há sentido, por exemplo, em continuar desenvolvendo ações de alfabetização que não alfabetizam; e que, pior ainda, desvalorizam a educação e estimulam nos analfabetos o sentimento de descrença em suas próprias capacidades.*
> *(...) Como desenvolver a educação não formal nos marcos acima esboçados? Criando, penso eu, um sistema de administração verdadeiramente descentralizado. Abrindo-se cada dia mais à gestão pelos interessados e às forças representativas da sociedade. Convertendo-se paulatinamente num organismo de apoio técnico e financeiro às iniciativas de educação não formal nascidas dos grupos e instituições da sociedade. Acompanhando e avaliando os processos de educação não formal e difundindo amplamente os resultados.*
> *Compete à administração, aos técnicos e educadores (...) desenvolver com eficiência o seu trabalho dentro de um contexto em que a procura do bem comum supere os interesses corporativos que costumam manifestar-se nas várias instâncias do processo"* (op. cit., p. 15-16).

Em janeiro de 1986 o Ministério da Educação convocou especialistas para compor a Comissão de Elaboração de Diretrizes Político-Pedagógicas da Fundação Educar[24]. Em quinze dias de trabalho, a Comissão produziu um documento para o órgão que antecipava a nova Constituição na defesa do direito de todos à educação, reivindicando do Estado a oferta pública e gratuita do ensino de 1°grau de qualidade aos jovens e adultos, dotando-o

[24] A Comissão era coordenada por José Cerchi Fusari, da SEPS/MEC, e formada por mais duas técnicas do MEC (Maria Tereza Piancastelli de Siqueira, da SEPS, e Zuleide Araújo Teixeira, do INEP), três técnicas da Fundação Educar (Ana Margarida de Mello Barreto Campello, Carmen Perrota e Helena Lewin), três professores universitários (Aldayr Brasil Barthy, da UNB; Betty Antunes de Oliveira, da UFSCAR; Celso de Rui Beisiegel, da USP), doisrepresentantes de organizações não governamentais (Kimiko Nakano, do IDAC, e Sérgio Haddad, do CEDI) e por uma representante da Associação dos Servidores da Fundação Educar (Nádia Rodrigues); teve ainda a participação de dois suplentes (Newton Duarte, da UFSCAR, e José Cândido Cavalcanti, do SENAR).

de identidade própria. O documento realizava um diagnóstico da extensa demanda por esse nível e modalidade de ensino e propunha o estabelecimento de um plano nacional de educação de jovens e adultos, que deveria definir os termos de uma adequada articulação entre os subsistemas de ensino regular e supletivo e entre as três esferas de governo para assegurar a ampliação dos serviços educativos com qualidade e flexibilidade, promover a formação específica e profissionalização de seus educadores e fomentar a pesquisa educacional aplicada sobre o tema.

A Fundação Educar ficava subordinada à Secretaria de Ensino de 1° e 2° Graus do MEC, sendo responsável por articular, em conjunto, o subsistema de ensino supletivo e a política nacional de educação de jovens e adultos. A ela caberia em especial fomentar por estratégias de ação direta ou indireta o atendimento nas séries iniciais do ensino de 1° grau, promover a formação e aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático, supervisionar e avaliar as atividades. A gestão da Fundação deveria orientar-se pela diretriz da descentralização, privilegiando a modalidade de ação indireta em apoio aos municípios, estados e organizações da sociedade civil. O plano de médio e longo prazo visava ao desaparecimento das atividades diretas da Fundação, a serem progressivamente absorvidas pelos sistemas de ensino supletivo estaduais e municipais.

Ao final, o texto fazia recomendações, dentre as quais destacavam-se aquelas relativas ao estabelecimento de uma política nacional de educação de jovens e adultos, à ampliação do atendimento e das dotações orçamentárias, bem como a revisão crítica da legislação referente ao ensino supletivo (Comissão, 1986).

A partir desse documento, o governo federal implementou o novo modelo de operação da Educar, mediante o qual a Fundação assumiu o papel de órgão de fomento e apoio técnico às instituições públicas, privadas e comunitárias a ele conveniadas. As Comissões Municipais do MOBRAL foram dissolvidas e as prefeituras municipais, herdeiras das atividades de ensino promovidas pelas Comissões, passaram a constituir os principais parceiros conveniados à Fundação, ao lado de empresas e organizações civis de natureza variada. A Educar manteve uma estrutura nacional (à qual vinculava-se o departamento de pesquisa e a produção de materiais didáticos) e coordenações estaduais, responsáveis pela gestão dos convênios e assistência técnica aos parceiros, que passaram a deter maior autonomia para definir seus projetos político-pedagógicos.

Nos aspectos burocráticos da organização, a transição do MOBRAL para a Fundação Educar foi bastante tumultuada, pois as mudanças de funções e características do órgão

tinham implicações políticas e administrativas que afetavam interesses de seus dirigentes e do extenso corpo de funcionários. Em março de 1986, a Diretoria da Fundação Educar pediu demissão coletiva; o Presidente Vicente Barreto alegou motivo pessoal, decorrente da transferência da sede do Rio de Janeiro para Brasília, que seria consumada em julho daquele ano, mas o Ministro Jorge Borhausen (PFL/SC) deixou claro que a mudança de comando relacionava-se à reformulação do órgão. Assumiu a Presidência da Fundação a ex-Secretária de Educação do Maranhão, Leda Chaves Tajra. Embora em março o Secretário Executivo do MEC, Aloísio Sotero, tivesse afirmado que não haveria demissões, por ocasião do 1° Encontro Nacional de Dirigentes da Fundação, realizado em Brasília no mês de maio, o Ministro Bornhausen anunciou redução do quadro funcional do órgão, que tinha 2.200 funcionários, 842 deles sediados no Rio de Janeiro. A medida só seria implementada em meados de 1987, por meio de um programa de demissões voluntárias nada convencional que ficou conhecido como o "Sopão da Educar", pelo qual 953 funcionários desligaram-se do órgão (388 apenas no Rio) recebendo indenizações superiores às reivindicadas na Justiça do Trabalho.

Um ano depois da conversão do MOBRAL em Educar, diagnósticos internos à Fundação (Paixão et alii, 1987; Pellegrinni & Almeida, 1987) reconheciam que a manutenção da estrutura administrativa e da quase totalidade dos recursos humanos haviam gerado dificuldades de assimilação das novas orientações, acrescentando que os quadros de supervisão - habituados a exercer atividades burocráticas de controle - mostravam-se inaptos para enfrentar as tarefas pedagógicas que lhes eram demandadas, fato agravado em ano eleitoral pela lotação de cargos por critérios político-partidários[25]. As diretrizes de descentralização e articulação com o MEC e os sistemas de ensino haviam permanecido no papel e a falta de divulgação tinha restringido a emergência de instituições convenentes. Dos 19,2 milhões de analfabetos absolutos registrados pelas estatísticas nacionais, apenas 3,38% estavam sendo atendidos nas 27.546 classes mantidas pelos convênios do órgão, e dos Crz$ 237 milhões previstos no seu orçamento, somente 61% haviam sido efetivamente transferidos aos parceiros. Uma das avaliações mencionadas concluía que a transição havia sido mal conduzida no plano normativo-institucional, resultando num hiato entre concepções e práticas em meio ao qual prevaleceu o continuismo do MOBRAL.

---

[25] Sintoma evidente da internalização do padrão patrimonial de gestão, o documento mencionado chegava a sugerir explicitamente a negociação com os partidos políticos de mecanismos processuais de lotação de cargos administrativos, mediante apresentação de lista tríplice, facultando a incorporação subordinada de critérios técnicos à seleção (Pellegrinni & Almeida, 1987, p. ii-iii).

Se em muitos sentidos a Fundação Educar representou a continuidade do MOBRAL, deve-se computar como mudanças significativas a sua subordinação à estrutura do MEC e a transformação em órgão de fomento e apoio técnico, ao invés de instituição de execução direta. No primeiro ano do novo modelo de gestão, as organizações da sociedade civil já respondiam por 21% dos alunos atendidos e eram proponentes da quase totalidade dos projetos denominados "alternativos" por adotarem metodologia diferenciada do padrão institucional. Houve uma relativa descentralização das suas atividades e a Fundação apoiou técnica e financeiramente alguma iniciativas inovadoras de educação básica de jovens e adultos conduzidas por prefeituras municipais ou instituições da sociedade civil, dentre as quais o Projeto de Educação Básica da Baixada Fluminense que, em agosto de 1988, receberia da UNESCO o Prêmio Nadja K. Kronpskaia (Andrade, 1993). Outros programas tiveram menor projeção pública mas também se beneficiaram da autonomia concedida pelo novo modelo de conveniamento da Fundação Educar para desenvolver seus aspectos inovadores, dentre os quais podem ser mencionados a experiência do Projeto Teimosia da Prefeitura Municipal do Recife (Rosas, 1996; Santos, 1992; Silva, 1992), seu congênere no Município do Cabo (PE), o Movimento de Educação da Zona Leste de São Paulo (Mendonça, 1988) ou a Escola Aberta do Calabar, em Salvador.

2.1.2. As reivindicações por descentralização e a constituição do CONSED e da UNDIME

Os cientistas políticos interpretam que um dos fatores que desencadearam a transição democrática foi a afirmação do caráter federativo do Estado brasileiro e da autonomia das instâncias subnacionais frente ao governo federal, cuja expressão foi possível graças à vigência (ainda que cerceada) do sistema político eleitoral durante o regime militar. No período de liberalização controlada, a constituição de novos partidos políticos e as eleições permitiram a abertura de fissuras no sistema de poder impulsionadas pelos interesses das oligarquias regionais e pela emergência de forças democratizantes conduzidas aos governos de estados e municípios pelo voto popular[26]. Cabe assinalar que a estratégia de descentralização tributária e das políticas públicas inaugurado nos anos 80 respondia a interesses contraditórios de conservação e mudança: no projeto de abertura política controlada pelos militares, a descentralização atendia ao objetivo de reforçar as bases

[26] Nas eleições de 1982, a oposição ganhou dez dos 23 governos estaduais (9 do PMDB e 1 do PDT), inclusive nos grandes centros econômicos e políticos (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais). O governo central manteve o controle sobre o Senado mas perdeu a maioria absoluta na Câmara dos Deputados, onde o PMDB, PDT, PTB e PT elegeram 255 deputados, contra as 235 cadeiras ocupadas pelo PDS.

políticas situacionistas locais, ao passo que no projeto das forças democráticas, visava ampliar a margem de ação dos governos oposicionistas eleitos pela via direta. Esse movimento ganhou corpo durante a "Nova República" e expressou-se no campo da gestão das políticas educacionais nas reivindicações dos estados e municípios em prol da descentralização dos recursos e do poder decisório, até então fortemente concentrados no MEC. Nesse processo, emergem como atores destacados o Conselho de Secretários de Estado da Educação (CONSED) e a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), organizações que se constituíram formalmente no segundo semestre de 1986 e possuem um caráter híbrido, pois embora sua identidade jurídica seja aquela de sociedades civis sem fins lucrativos, congregam agentes da arena governamental.

A presença crescente dessas duas organizações na formulação legal, das diretrizes e gestão das políticas públicas de educação do período da redemocratização e da reforma educacional que a ela se seguiu é simultaneamente um dos móveis e uma das expressões do processo de desconcentração dos serviços e encargos do ensino público no nível básico e da redefinição do pacto federativo neste campo da ação social dos governos.

2.1.2.1. A articulação dos secretários estaduais de educação e a criação do CONSED

A constituição formal do CONSED só ocorreu em setembro de 1986, durante o XIV Fórum Nacional de Secretários de Educação realizado em Belém do Pará, mas a articulação nacional dos dirigentes estaduais é anterior a essa data. Uma primeira tentativa de constituição de um órgão que congregasse os secretários estaduais ocorreu entre 1981 e 1982, quando se instalou um Conselho de Secretários de Educação do Brasil (CONSEB) que, entretanto, não reuniu consenso para aprovar uma carta de princípios e regimento interno e acabou por esvaziar-se com a proximidades das eleições gerais. Naquele momento, as preocupações dos secretários estaduais de educação centravam-se na recomposição do orçamento federal para a educação (ameaçado de cortes), nos constantes atrasos nos repasses das quotas estaduais do salário educação pela União, na garantia de condições adequadas para a descentralização dos programas de merenda escolar e livro didático, e na obtenção de recursos para o financiamento do ensino pré-escolar e melhoria dos salários dos professores, cujos movimentos grevistas multiplicavam-se pelo país.

Esse primeiro movimento tímido de contestatação do centralismo do MEC ganhou vigor a partir de 1983 com a constituição do Fórum Nacional dos Secretários de Educação, impulsionado primeiramente pelos governos de oposição e logo depois assumido como

instância suprapartidária pelo conjunto de dirigentes de ensino das unidades federadas[27]. O Fórum definiu-se pela defesa do ensino público, elegeu o comando do MEC como antagonista e assumiu um caráter explícito de *"oposição e resistência à política educacional do Governo Federal, caracterizada pela falta de recursos, critérios casuísticos de distribuição dos mesmos, centralização de decisões e objetivos e, sobretudo, ausência de participação colegiada dos setores educacionais das unidades da Federação"* (Memória do I Fórum, realizado no Rio de Janeiro em 13/06/1983, *apud* Motter, 1996, p. 10). Esse colegiado informal dos secretários de educação adotou o sistema de rodízio de coordenação, assumida pelo titular do Estado sede até o encontro seguinte. No primeiro encontro do Fórum realizado sob a "Nova República" em fevereiro de 1985, foi aprovada a *"Carta de Curitiba - A vontade política de mudar"*, que indicava linhas de política educacional para o novo governo, dentre as quais os secretários estaduais apoiavam a extinção do Mobral. A escolha dos titulares do MEC no campo partidário do PFL, a redução do orçamento da União para a educação, a constante retenção das quotas do salário educação, os critérios e procedimentos adotados pela FAE e pelo FNDE para proceder as transferências da União aos estados e a estratégia de descentralização implementada pelo governo federal, que privilegiava o repasse direto de recursos aos municípios e reforçava as DEMECs nos estados em detrimento da mediação das secretarias de educação, foram as razões que levaram a um crescente tensionamento das relações do Fórum com o Ministério durante o governo Sarney.

A iminência das eleições estaduais e a provável mudança dos dirigentes educacionais dos estados fez com que o XIV Fórum reunido em Belém em setembro de 1986 buscasse uma forma jurídica mais estável, encontrada na forma do Conselho, cujos estatutos seriam aprovados no XV Fórum realizado em dezembro em Brasília. Nessa oportunidade, realizou-se também a eleição da primeira diretoria[28] e foi aprovado o documento *"Princípios educacionais para a nova Constituição"*, que consolidava as propostas do CONSED à Assembléia Nacional Constituinte com base em um conjunto de princípios em

---

[27] Estiveram na liderança desse movimento, que contou com o apoio da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), os secretários de educação de São Paulo (Paulo de Tarso Santos), Minas Gerais (Otávio Elísio Alves de Brito), do Paraná (Gilda Poli) e Rio de Janeiro (Yara Lopes Vargas).

[28] De 1986 a 1999, ocuparam a Presidência do CONSED os seguintes dirigentes estaduais de educação: Fábio Vieira Bruno (DF), Silke Weber (PE), Gilda Poli (PR), Joaquim Beato (ES), Bernardo de Souza (RS), Josué Fernandes de Souza (AC), Jônathas Silva (GO), Walfrido Mares Guia (MG), Stela dos Cherubins Guimarães Trois (DF), Leocádia Aglaé C. Leme (MS), Marcos José de Castro Guerra (RN), Ana Luiza Machado Pinheiro (MG), Efrem de Aguiar Maranhão (PE).

defesa da educação pública, laica, universal e de qualidade, dentre os quais inseria-se a afirmação da *"obrigação do Estado de prover uma ação efetiva e imediata para erradicar o analfabetismo"*. Com base neste documento, o CONSED iria referendar, no ano seguinte, a proposta do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público, bem como estabelecer com a UNDIME consensos relativos à estruturação do sistema nacional de educação e definição das competências de cada uma das esferas de governo. Aprovada a nova Constituição, o CONSED formulou contribuições para a nova Lei de Diretrizes e Bases e para o Plano Nacional de Educação.

Após as eleições presidenciais, o CONSED ofereceu ao governo Collor *"Constribuições à formulação do Programa de Educação para o Governo Federal no Período 1990-1994"*, inaugurando uma etapa de diálogo mais fluido com o MEC, em que o Conselho viria a integrar todas as comissões designadas pelo governo federal para formular diretrizes de políticas de educação de jovens e adultos.

2.1.2.2. A articulação dos secretários municipais de educação e a criação da UNDIME

A UNDIME foi constituída formalmente em outubro de 1986, em Brasília, por ocasião do I Fórum Nacional de Dirigentes Municipais, do qual participaram representantes de mais de mil municípios de vinte Unidades da Federação. A idéia de criação de um organismo nacional de representação começou a ser gestada na Região Metropolitana do Recife no ano anterior e foi formalizada em um Encontro do Coletivo de Dirigentes Metropolitanos de Educação promovido em Recife em março de 1986, do qual participaram também uma centena de secretários de educação provenientes de 22 estados brasileiros. A partir de então, constituíram-se várias associações estaduais de dirigentes municipais de educação, que convergiram para o Fórum Nacional de 1996, quando a entidade foi fundada.

A motivação dos dirigentes municipais do ensino para criar um interlocutor coletivo junto à Assembléia Nacional Constituinte e as instâncias supra-nacionais de governo era tornar irreversível o processo de descentralização do sistema educacional e lutar por uma distribuição federativa mais eqüitativa do financiamento público. Sendo o Nordeste e Pernambuco, respectivamente, a região e Estado com maiores índices de municipalização do sistema de ensino fundamental, é compreensível que o movimento dos dirigentes tenha nascido aí. Alguns analistas incorporam à explicação do surgimento da UNDIME um argumento polêmico, porém plausível: afirma-se que o nascimento da entidade teria sido estimulado pelo Ministério da Educação - à época comandado pelo político do PFL pernambucano Marco Maciel -, com o intuito de estabelecer um canal de direto de

relacionamento com os municípios, sem a mediação dos governadores eleitos em 1984, cuja maioria esmagadora pertencia ao PMDB.

Embora seja uma organização suprapartidária e congregue um conjunto politicamente heterogêneo de autoridades municipais, o perfil dominante os dirigentes eleitos e da atuação da UNDIME tem sido combativo e progressista[29]. Desde sua fundação em 1986 até fins de 1999, a UNDIME realizou sete Fóruns Nacionais (que elegeram suas diretorias com mandatos bienais), fortaleceu a articulação dos dirigentes municipais nos estados e em âmbito nacional, influenciou a formulação da Constituição, da LDB, da Emenda Constitucional 14 e demais leis afetas ao campo do ensino, bem como participou de todos os fóruns e comissões para o estabelecimento de planos nacionais e políticas setoriais de ensino, dentre as quais aquelas de educação de jovens e adultos.

2.1.3. Diretrizes de uma política que não saiu do papel

Em março de 1988, dois anos depois de recomendação neste sentido ter sido formulada pela Comissão de Diretrizes Político-Pedagógicas da Fundação Educar, o Ministro Hugo Napoleão (PFL/PI) decidiu elaborar diretrizes de uma política nacional de educação básica de jovens e adultos e convocou para este fim, por meio da Portaria 173 de 8/3/1988, uma Comissão Paritária constituída por representantes de alto nível das três esferas de governo[30]. Embora as organizações da sociedade civil não tenham composto a Comissão, o documento preliminar, concluído em junho, foi objeto de consulta a dezenas de instituições e pessoas, que emitiram pareceres e influenciaram a versão final publicada em 1° de setembro daquele ano.

Tendo sido concluído às vésperas da votação da nova Constituição (quando o Capítulo da Educação já estava praticamente definido), o documento orientou-se pela diretriz de inserção orgânica da educação fundamental de jovens e adultos no sistema nacional de

---

[29] Ocuparam a presidência e secretaria geral da UNDIME os seguintes dirigentes municipais de ensino, todos eles partícipes de governos do espectro político de centro-esquerda: Edla de Araújo Lira Soares (Recife, PE), Enildo Galvão Carneiro Pessoa (Campinas, SP), Waldir Benê (Volta Redonda, RJ), José Eustáquio Romão (Juiz de Fora, MG), Maria Myrtes Cordeiro (Cabo, PE), Maria Lisboa de Oliveira (Belo Horizonte, MG), Olindina Olívia Corrêa Monteiro (GO), Maria Helena Guimarães de Castro (Campinas, SP), Adeum Hilário Castro (Ilhéus, BA), Lia Faria (Niterói, RJ) e Neroaldo Pontes de Azevedo (João Pessoa, PB).

[30] Compuseram a Comissão, coordenada pela Presidente da Fundação Educar Leda M. C. Tajra, outras duas técnicas do órgão (Carmen Perrotta e Maria do Socorro Emerenciano Jordão), duas representantes das Secretarias do MEC (Myriam Cunha, da SEB, e Ieda Araújo L. Torres, da SEPS), cinco secretários estaduais, representando o CONSED (Jacy C. da F. Soares, BA; Serys M. Slhessarenko, MT; Heloyana C. Moraes, PA; Silke Weber, PE; Celina Cordioli, SC) e cinco secretários municipais de educação, representando a UNDIME (Marisa T. Sari, Cachoeira do Sul/RS; Silvio L. da Silva, Diadema/SP; Manuel Couto, Fortaleza/CE; José E. Romão, Juiz de Fora/MG; Edla de Araújo L. Soares, Recife/PE).

ensino, de modo a assegurar a todos sua oferta gratuita pelo setor público, garantida pela alocação de dotação orçamentária e pela adequada habilitação, profissionalização e valorização dos educadores a ela dedicados. A primeira parte do texto era dedicada a uma análise crítica da sociedade e educação brasileiras, que confluía para um diagnóstico de que o sistema de ensino reproduzia as desigualdades sociais e continuava a produzir o analfabetismo por não ter universalizado o acesso e a permanência com sucesso das crianças e adolescentes no ensino de 1° grau. No tópico dedicado ao balanço da educação de jovens e adultos no país, o documento reconhecia a extensa demanda não atendida, historiava as campanhas de alfabetização desde os anos 40, valorizava a institucionalização promovida pela legislação que criou o supletivo mas reclamava o reduzido investimento público na modalidade e o baixo grau de articulação entre suas funções e entre elas e o sistema regular de ensino. Enfatizando os sinais positivos da transição política em curso, conclamava o setor educacional a participar do processo de democratização, oferecendo oportunidades às crianças, jovens e adultos das camadas populares. Para isso, propunha a cooperação das três esferas de governo na ampliação do financiamento e da oferta educacional destinada à população jovem e adulta, a existência de um órgão nacional de coordenação das políticas, o reconhecimento e apoio às iniciativas da sociedade civil, assim como o incentivo às empresas. Atribuía à educação de jovens e adultos uma identidade própria, à qual deveria corresponder maior flexibilidade para acolher a pluralidade de demandas culturais e econômicas dos grupos sociais atendidos. Recomendava ainda a gestão democrática da educação de jovens e adultos, a implementação de um sistema dinâmico de informações estatísticas e documentais e a promoção da pesquisa educacional aplicada (Brasil. MEC, 1988).

Simultaneamente aos trabalhos da Comissão Paritária, sua presidente e dirigente da Fundação Educar, Leda Maria Chaves Tajra, que também era membro do Conselho Federal de Educação, apresentou à Câmara de Ensino de 1° e 2° Graus em 15/3/1988 a Indicação n° 2, que dispunha sobre incentivos a que as universidades e cursos de magistério de 2° grau incorporassem aos seus currículos conteúdos relativos à educação de jovens e adultos (sob a forma de disciplinas, habilitações específicas ou cursos de especialização), bem como organizassem programas de atendimento em educação básica de jovens e adultos ministrados pelos/as estudantes de magistério e pedagogia sob supervisão docente. Relatado pela Conselheira Anna Bernardes da Silveira Rocha, o

Parecer favorável à indicação foi aprovado por unanimidade em 3/8/1988 (Brasil, MEC.CFE, 1988).

Quase três meses após a divulgação das Diretrizes da Comissão Paritária, o MEC emitiu nova Portaria de número 561 de 21/11/1988 criando grupos de trabalho coordenados pela Secretaria Geral para proceder estudos visando as disposições da nova Constituição, estabelecendo metas e prioridades que viessem a orientar um futuro Plano Nacional de Educação e a aplicação dos recursos orçamentários. Coube à Fundação Educar coordenar um desses grupos de trabalho, procedendo estudos relativos à meta de erradicação do analfabetismo.

Em março de 1989, esse grupo de trabalho apresentou um documento que realizava um dimensionamento quantitativo do analfabetismo no país, analisava suas causas macro-sociais e oferecia recomendações para a ação (Brasil. MEC, 1989). O texto reunia um amplo conjunto de informações sobre a distribuição territorial do analfabetismo e sobre as mediações do sistema educacional na sua produção social, tecia considerações acadêmicas sobre a condição social do analfabeto e indicava seis linhas estratégicas que reafirmavam as Diretrizes emanadas pela Comissão Paritária anterior: a primeira delas relacionava-se às políticas socioeconômicas de bem estar que viessem a interromper a reprodução do ciclo social de "carências" (sic); a segunda, à assunção pelo sistema nacional de ensino da responsabilidade pela erradicação do analfabetismo nos diferentes grupos etários, mediante a universalização do acesso e permanência no ensino fundamental na faixa etária de 7 a 14 anos e a garantia de oferta educacional para os analfabetos com 15 anos ou mais pelos sistemas públicos de ensino e, sob supervisão destes, também pelas organizações da sociedade civil e empresas; a terceira diretriz referia-se à valorização profissional do professor, mediante melhoria das condições salariais, de formação e aperfeiçamento; a quarta, incidia sobre o regime de colaboração na perspectiva de cooperação com os estados e municípios na elaboração dos respectivos planos educacionais, visando à descentralização e correção das disparidades regionais; a quinta diretriz propunha a imediata regulamentação e aplicação do dispositivo constitucional relativo à subvinculação de 50% das verbas às metas de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental; a última orientação referia-se genericamente à gestão democrática das políticas de erradicação do analfabetismo. Tendo em vista as eleições presidenciais que se aproximavam, o documento delegava aos futuros governos operacionalizar essas diretrizes,

resguardando medidas menores ou urgentes para os governantes cujo mandato se expirava, dentre as quais iniciar os preparativos para o Ano Internacional da Alfabetização.

O Presidente José Sarney havia assegurado um quinto ano de mandato, mas as tarefas preconizadas pela Comissão Paritária e pelo Grupo de Trabalho não foram implementadas em seu governo[31]. De todos os documentos de diretrizes de política educacional de jovens e adultos dos últimos quatorze anos, os textos elaborados por essa Comissão e pelo Grupo de Trabalho foram, possivelmente, os que ofereceram diagnósticos mais precisos, as análises mais lúcidas e recomendações mais abrangentes, que permaneceram, entretanto, no papel.

2.1.4. A Comissão do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA)

Em 1985, a 23ª Reunião da Conferência Geral da UNESCO recomendara à Assembléia Geral das Nações Unidas a instituição do Ano Internacional da Alfabetização. Em dezembro de 1987, a Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução 42/104, proclamando 1990 Ano Internacional da Alfabetização. Atendendo recomendação do Grupo de Trabalho coordenado pela Fundação Educar, o Presidente nomeou, pelo Decreto 97.219 de 14/12/88, a Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA) que, entretanto, só viria a ser convocada pelo Ministro Carlos Sant'Anna (PMDB/BA) em setembro de 1989, já nos extertores daquele governo. Participaram da Comissão dirigentes do MEC e da Fundação Educar, representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e da União dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), professores universitários, educadores renomados e representantes de organizações da sociedade civil, cabendo a presidência inicialmente ao educador Paulo Freire[32].

---

[31] A reforma do sistema partidário-eleitoral consubstanciada na Emenda Constitucional 25 de 1985 introduziu o direito de voto aos analfabetos, a liberdade de organização partidária, as eleições diretas presidenciais em dois turnos, para municípios de capitais, áreas de segurança, estâncias hidrominerais e governos estaduais. A proposta de antecipação do pleito presidencial para as eleições legislativas gerais de 1986 não vingou e, ao contrário, foi postergado para 1989. Sarney cumpriu um melancólico quinto ano de mandato em que, após o fracasso de cinco planos econômicos, amargou elevados índices de rejeição da opinião pública.

[32] Constam do documento final os nomes de 7 dirigentes de órgãos federais (Edson Machado de Souza, SESU/MEC; Heitor H. Sales, FCBTVE; João Azevedo, SESG/MEC; Leda M. de Souza Chaves, Fundação Educar; Lindóia B. Vinhas, SEB/MEC; Lúcia R. Senna, IRHJP; Paulo Alvim, representando Ubirajara P. Britto, SG/MEC), 2 representantes da UNDIME (José E. Romão, Juiz de Fora/MG; Paulo Freire, São Paulo/SP), 3 representantes de Conselhos (Anna Bernardes da S. Roha, CFE; Eduardo J. Pereira, CRUB; Jônathas Silva, CONSED), 7 professores universitários (Celso Beisiegel, USP; Eglê Franchi, UFSCAR; Magda Becker Soares, UFMG; Maria Amélia Azevedo, USP; Sérgio A. da S. Leite, UNICAMP; Sônia Kramer, UERJ/PUCRJ; Thereza Penna Firme, UFRJ) e 5 membros de organizações civis (Abiacy Fradique, GTPA/DF; Adolfo Homma, GETA/SP; Dirsomar P. Chaves, MEB; Maria Adozinda Costa, Educare/PE; Maria Regina Cabral, RAAAB).

Em novembro do mesmo ano, a CNAIA concluiria um documento intitulado "Alfabetizar e Libertar", que recebeu escassa divulgação e não chegou a ser publicado pelo governo[33]. Escrito em linguagem pouco convencional para documentos dessa natureza, o texto não se propunha ser um plano de alfabetização e sim um subsídio à discussão, que deveria convergir para uma politica nacional de alfabetização e educação básica construída com ampla participação social. Fazia um diagnóstico crítico das políticas públicas, discutia três mitos relacionados à educação de adultos no país[34], enunciava um conceito ampliado de alfabetização e defendia uma melhor articulação entre as ações da rede pública de ensino e das organizações sociais. Após saudar algumas das conquistas democráticas da nova Constituição, o documento propunha uma metodologia participativa de consultas e assembléias a ser implementada ao longo de 1990 em três fases: municipal (a desenvolver-se entre março e abril), estadual (de maio a junho), convergindo para um Congresso Nacional em agosto (Comissão, 1989).

A eleição de Fernando Collor de Mello em novembro de 1989 gerou constrangimentos na Comissão. Paulo Freire, então Secretário Municipal de Educação de São Paulo na gestão do Partido dos Trabalhadores, renunciaria à Presidência alegando incompatibilidade política com o novo governo eleito, sendo substituído por José Eustáquio Romão, representante da UNDIME e defensor incondicional do processo participativo proposto pelo documento que, em texto recente, ele conceitua como uma modalidade de "planejamento socializado ascendente" (Romão, 1999, p. 20).

Magda Becker Soares, que fora indicada pela Comissão para acompanhar seu novo Presidente na entrega do documento a Carlos Sant'Anna, relata um episódio tragicômico: o Ministro, que esperava um programa de alfabetização e não um plano de mobilização, teria perguntado a eles se, de fato, acreditavam que a população dos municípios teria algo a dizer sobre o tema; recebendo o documento com má vontade, Sant'anna teria dito que o leria em uma de suas noites de insônia[35].

---

[33] "Alfabetizar e Libertar" foi publicado na íntegra pela Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora no Brasil no *Boletim Articulação*, São Luiz, n. 21, nov. 1989.

[34] O texto desmistifica as seguintes assertivas do senso comum: *"de nada serve ao adulto aprender a ler e escrever, se ele já viveu a vida toda sem ser alfabetizado"*; *"já é tarde para aprender a ler e escrever, bananeira velha não dá cacho"*; *"lugar de mulher é em casa, não tem de inventar de estudar, pior ainda depois da idade"*.

[35] Esse depoimento inédito de Magda Soares foi colhido pela pesquisadora e por Elie G. Ghanem em 28/5/1991, em entrevista gravada que abordou também o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania.

2.2. Crescimento e visibilidade das experiências de educação popular de adultos

A Nova República foi também um período em que as ações educativas de organizações populares da sociedade civil se expandiram, ganharam visibilidade pública e assumiram a identidade de movimentos de educação popular. As origens desses movimentos educativos remontam ao final dos anos 70, está relacionada à dinamização do associaciativismo comunitário nas zonas urbanas e rurais no período de resistência ao regime militar, freqüentemente impulsionado pela pastorais da Igreja Católica e suas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), conformando toda uma diversidade de movimentos sociais urbanos e rurais, já extensamente estudados[36]. A ação de alguns desses movimentos de educação popular realizava-se junto à população jovem e adulta e implicava demandas por direitos e serviços que iriam influenciar as políticas públicas do período.

2.2.1. O movimento das escolas comunitárias

Nas periferias urbanas das grandes cidades brasileiras, os anos 80 assistiram à emergência do movimento das escolas comunitárias que, embora se dedicassem predominantemente ao cuidado e educação das crianças pequenas, também compreendiam ações de educação de jovens e adultos. Na sua origem, em meados dos anos 70 ou até mesmo antes disso, as escolas comunitárias consistiram na resposta emergencial e imediata das comunidades à ausência de serviços públicos nos bairros populares, num momento de urbanização intensa e crescimento da participação feminina no mercado de trabalho e na vida pública (em especial nas associações de bairro), configurando uma rede difusa de creches e pré-escolas, centros de juventude complementares à escola e classes de alfabetização de jovens e adultos improvisados em igrejas, salões comunitários das associações de bairros ou mesmo nas residências de seus participantes. Ao final dos anos 70 e princípios dos anos 80, essas iniciativas locais foram se articulando para apresentar demandas aos governos municipais, assumindo progressivamente a identidade coletiva de um movimento comunitário que afirmava o caráter público de suas ações educativas e procurava superar a precariedade pedagógica dos serviços prestados. A bibliografia documenta a ocorrência desse processo na conformação da Comissão de Bairros de Belém a partir de 1979, da Associação de Educadores das Escolas Comunitárias (AEEC) em Recife e Salvador, respectivamente em 1985 e 1987, e organizações similares nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de

[36] A bibliografia sobre os movimentos sociais no Brasil dos últimos vinte anos é extensa. Um balanço sistemático da bibliografia sobre os movimentos sociais por educação pode ser encontrada em Campos (1991).

Janeiro e Belo Horizonte, Fortaleza e São Luís (Sposito & Ribeiro, 1989; Joia & Ribeiro, 1993), mas é possível que o fenômeno fosse ainda mais amplo e generalizado pelo país.

Na segunda metade dos anos 80, o movimento contou com o apoio de organizações não governamentais de educação popular para tecer articulações regionais e promover diversos encontros nacionais, apresentando-se como ator coletivo no processo Constituinte, no qual ajudaria a legitimar a inclusão das escolas comunitárias como beneficiárias de recursos públicos. Em alguns casos, como em Salvador e Brasília, o movimento de escolas comunitárias conseguiria também inscrever nas Leis Orgânicas do Município e Distrital artigos que, reconhecendo o caráter público de suas atividades educativas, comprometeram o poder local a incluir dotações específicas nos respectivos orçamentos.

Quando em 1986 a Fundação Educar abriu a possibilidade de apoiar técnica e financeiramente organizações não governamentais, algumas dessas iniciativas de educação de jovens e adultos desenvolvidas no âmbito do movimento de escolas comunitárias estabeleceram convênios com o órgão[37]. Em 1990, quando a Educar foi extinta, o movimento de escolas comunitárias de alfabetização de jovens e adultos redirecionou suas demandas de apoio técnico e financeiro ao poder público municipal, logrando êxito junto àqueles governos locais mais permeáveis às demandas populares. Essa foi a origem de alguns dos Movimentos de Alfabetização de Jovens e Adultos – MOVAs que, nos anos 90, constituiriam uma modalidade de política de parceria entre governos locais, movimentos sociais e organizações comunitárias em municipalidades governadas por partidos de centro esquerda[38].

2.2.2. A articulação dos centros de educação popular

A sigla ONG, que designa genericamente as organizações não governamentais de desenvolvimento humano, difundiu-se no vocabulário brasileiro somente nos anos 90, em especial depois da realização no Rio de Janeiro da Conferência Mundial de Meio Ambiente, a ECO 92, em que as organizações civis ambientalistas nacionais e

---

[37] Já no segundo semestre de 1986, dentre os projetos "alternativos" conveniados à Fundação Educar, constavam aqueles das associações de moradores da Baixada Fluminense e do Centro de Educação e Cultura Popular (CECUP) de Salvador, organização que apoiava política e pedagogicamente a AEEC bahiana (Pellegrinni & Wiggers, 1987), além do já mencionado Movimento de Educação da Zona Leste de São Paulo. O Projeto Teimosia, da Prefeitura Municipal de Recife, igualmente conveniado à Fundação Educar, desenvolvia-se em parceria com as organizações comunitárias da cidade do Recife articuladas pela AEEC pernambucana.

[38] Sobre o assunto, consultar na revisão bibliográfica anexa as referências a Pontual (1995), Sales (1998), Silva (1998), Souza (1996) e Telles (1998).

internacionais ganharam visibilidade pública. Sua origem e difusão no Brasil, entretanto, remonta aos anos 70 e relaciona-se à constituição de espaços de denúncia das violações aos direitos humanos e apoio às organizações populares no período de resistência à ditadura militar, articulados por intelectuais de classe média, militantes políticos e agentes pastorais progressistas que não encontravam nas instituições a que estavam vinculados - igrejas, universidades, organismos públicos ou partidos políticos - liberdade e autonomia para promover seus objetivos e estratégias de ação[39].

Dentre o já então heterogêneo conjunto de organizações não governamentais existente no Brasil em meados dos anos 80, era possível distingüir um subconjunto constituído por centros dedicados à educação não formal de adultos, muitos dos quais desenvolviam diretamente ou apoiavam política e pedagogicamente atividades de alfabetização e escolarização no meio popular. Alguns desses centros de educação popular mantinham conexões de âmbito latinoamericano, construídas em base a relações estabelecidas por militantes durante o exílio ou intercâmbios de adeptos da Teologia da Libertação no continente, comunicações estas favorecidas ainda pelas agências de cooperação internacional que os financiavam. Um dos nodos dessa rede de relações é o Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL), de cuja Red de Alfabetización y Educación Básica alguns centros de educação popular brasileiros eram filiados[40]. Foi do encontro inusitado entre membros do CEAAL, de ONGs de educação popular, entidades comunitárias que desenvolviam atividades de alfabetização de jovens e adultos e técnicos da Fundação Educar que, em 1987 se desenharia o esboço do que viria a ser Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora no Brasil (RAAAB)[41].

---

[39] Nos anos 90 multiplicaram-se pesquisas e publicações sobre as organizações não governamentais no Brasil. Merecem menção, por seu caráter seminal, os trabalhos de Landim (1993) e Fernades (1994).

[40] Fundado no Chile em 1982 por intelectuais atuantes em ONGs, dentre os quais os brasileiros Paulo Freire e Carlos Rodrigues Brandão, o CEAAL se define como um fórum-plataforma que congrega aproximadamente 200 centros da América Latina e Caribe identificados com o ideário da educação popular. Sua organização compreende secretaria geral, comitês diretivo e executivo, coletivos nacionais, coordenações subregionais, redes temáticas (gênero, direitos humanos, poder local, alfabetização e educação básica, comunicação, meio ambiente) e um programa de sistematização. Publica a Revista Latinoamericana de Educación y Política La Piragua e o boletim La Carta. Em 1999, a filiação ao CEAAL no Brasil somava 28 ONGs atuantes nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil, mas o número de organizações integradas informalmente às suas redes superava em muito esse número.

[41] A iniciativa de articular centros de educação popular filiados ao Conselho, parceiros não governamentais e técnicos da Fundação identificados com as concepções de educação popular em uma rede nacional de alfabetização conectada à Red Latinoamericana foi de uma técnica alagoana da Fundação Educar, Nádia Rodrigues, em diálogo com César Picón, um dos dirigentes do CEAAL à época. O MOBRAL/Educar foi reconhecido pela UNESCO como interlocutor do governo brasileiro para questões de educação de jovens e adultos, o que facultava aos técnicos graduados intercâmbios internacionais freqüentes em âmbito latinoamericano. Conforme analisou Lovisolo (1987), durante a transição do MOBRAL para a Educar, a

Nos dois primeiros anos a Rede consistiu em articulação informal de pessoas e organizações dedicadas à educação de jovens e adultos, que editava periodicamente o boletim *Articulação*. Seu primeiro Encontro Nacional só viria a acontecer em 1989 em São Luiz do Maranhão, quando o perfil e a identidade da Rede seriam definidos, bem como eleita sua primeira coordenação para o biênio 1989/90, assumida pela Associação de Saúde da Periferia de São Luiz (ASP). Neste período, a RAAAB promoveu *pasantías*, mediante as quais membros de ONGs realizavam estágios de intercâmbio com outras organizações latinoamericanas. Somente nos anos 90 a Rede incorporou novas modalidades de ação, como a realização periódica das Feiras Latino-Americanas de Alfabetização e a edição da revista *Alfabetização & Cidadania*.

Contando com um pequeno número de associados, escasso financiamento e frágil institucionalidade, a RAAAB manteve um fluxo de comunicação entre os centros e nutriu seu sentido de pertinência a um movimento de educação popular. Reconhecida pelo poder público como uma das representante de ONGs de educação de jovens e adultos, esteve presente nas quatro comissões nacionais convocadas pelo governo federal entre 1989 e 1994 para formular diretrizes de políticas nacionais.

2.2.3. Educação popular de jovens e adultos no campo

No campo brasileiro, a segunda metade dos anos 80 foi um período de exacerbação de conflitos e violência[42], mas também de conformação de novas identidades coletivas, repertórios de ação e formas de organização. Dentre os novos atores sociais que se constituíram neste período, dois deles ganharam visibilidade nacional e implantaram projetos educativos inclusivos da população jovem e adulta da zona rural: na Amazônia, o movimento sindical acreano do qual nasceu o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS); no sul do país, as ações coletivas de pequenos agricultores expropriados que deu origem ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

---

busca de legitimidade social do órgão fez com que ele incorporasse no plano doutrinário e ideológico dois modelos de ação distintos - escolarizado formal e popular conscientizador - como possíveis educacionais, o que conduziu a uma conduta institucional ambígua, sob a aparência de conciliação ou pluralismo. É nesse contexto que torna-se inteligível que técnicos da Fundação Educar identificados com o paradigma de educação popular mantivessem relações estreitas com dirigentes do CEAAL e procurassem fortalecer sua concepção doutrinária no interior do órgão mediante articulações com atores da sociedade civil brasileira.

[42] Entre 1964 e 1989, 1.566 trabalhadores rurais, advogados e religiosos que os apoiavam, foram assassinados em decorrência de conflitos pela terra; apenas 17 pessoas foram levadas a julgamento por esses crimes e somente 8 receberam condenação (Linz & Stepan, 1999, p. 213). Em 1985, foram 222 as mortes violentas em razão de conflitos agrários, número que elevou-se a 261 em 1986. Sobre o tema, ver também Pinheiro (1991).

Nos dois primeiros anos, a Rede consistiu em articulação informal de pessoas e organizações dedicadas à educação de jovens e adultos, que editava periodicamente o boletim *Articulação*. Seu primeiro Encontro Nacional só viria a acontecer em 1989 em São Luiz do Maranhão, quando o perfil e a identidade da Rede seriam definidos, bem como eleita sua primeira coordenação para o biênio 1989/90, assumida pela Associação de Saúde da Periferia de São Luiz (ASP). Neste período, a RAAAB promoveu *pasantías*, mediante as quais membros de ONGs realizavam estágios de intercâmbio com outras organizações latinoamericanas. Somente nos anos 90 a Rede incorporou novas modalidades de ação, como a realização periódica das Feiras Latino-Americanas de Alfabetização e a edição da revista *Alfabetização & Cidadania*.

Contando com um pequeno número de associados, escasso financiamento e frágil institucionalidade, a RAAAB manteve um fluxo de comunicação entre os centros e nutriu seu sentido de pertinência a um movimento de educação popular. Reconhecida pelo poder público como uma das representantes de ONGs de educação de jovens e adultos, esteve presente nas quatro comissões nacionais convocadas pelo governo federal entre 1989 e 1994 para formular diretrizes de políticas nacionais.

2.2.3. Educação popular de jovens e adultos no campo

No campo brasileiro, a segunda metade dos anos 80 foi um período de exacerbação de conflitos e violência[42], mas também de conformação de novas identidades coletivas, repertórios de ação e formas de organização. Dentre os novos atores sociais que se constituíram neste período, dois deles ganharam visibilidade nacional e implantaram projetos educativos inclusivos da população jovem e adulta da zona rural: na Amazônia, o movimento sindical acreano do qual nasceu o Conselho Nacional de Seringueiros (CNS); no sul do país, as ações coletivas de pequenos agricultores expropriados que deu origem ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

---

busca de legitimidade social do órgão fez com que ele incorporasse no plano doutrinário e ideológico dois modelos de ação distintos - escolarizado formal e popular conscientizador - como possíveis educacionais, o que conduziu a uma conduta institucional ambígua, sob a aparência de conciliação ou pluralismo. É nesse contexto que torna-se inteligível que técnicos da Fundação Educar identificados com o paradigma de educação popular mantivessem relações estreitas com dirigentes do CEAAL e procurassem fortalecer sua concepção doutrinária no interior do órgão mediante articulações com atores da sociedade civil brasileira.

[42] Entre 1964 e 1989, 1.566 trabalhadores rurais, advogados e religiosos que os apoiavam, foram assassinados em decorrência de conflitos pela terra; apenas 17 pessoas foram levadas a julgamento por esses crimes e somente 8 receberam condenação (Linz & Stepan, 1999, p. 213). Em 1985, foram 222 as mortes violentas em razão de conflitos agrários, número que elevou-se a 261 em 1986. Sobre o tema, ver também Pinheiro (1991).

2.2.3.1. O Projeto Seringueiro

A economia extrativista acreana, que combinava a coleta do látex da borracha à da castanha, conheceu vários ciclos de ascenção e declínio ao longo do século XX, mas somente a crise iniciada nos anos 60 foi suficientemente longa e profunda para desarticular o sistema de aviamento que subordinava os seringueiros aos seringalistas, conferindo aos primeiros relativa autonomia para subsistir na condição de posseiros.

A desorganização dos seringais como empresas extrativas foi seguida, nos anos 70, pelo avanço das frentes de ocupação lideradas por empresas agropecuárias subsidiadas pelo Estado, cuja instalação no território tinha início na atividade madeireira. Para o seringueiro liberto, cuja precária sobrevivência dependia da floresta pela combinação do extrativismo com uma incipiente agricultura de subsistência, caça e pesca, a chegada da empresa agropecuária e o desmatamento significavam a privação dos meios de vida, a expulsão da terra e o destino miserável nas cidades.

Em resistência a esse processo de expropriação, os seringueiros do Vale do Rio Acre (área diretamente atingida pela abertura da BR 317) começaram a organizar-se em cooperativas e sindicatos rurais[43], participando de um movimento nacional impulsionado pela constituição, em 1976, da CONTAG (Confederação dos Trabalhadores da Agricultura) e apoiado pela Comissão Pastoral da Terra da Igreja Católica, criada em 1975. Em 1976 realizaram-se os primeiros "empates", forma de luta pacífica pela qual seringueiros e suas famílias ocupavam os acampamentos dos peões na tentativa de demovê-los do desmatamento, ou ocupavam estradas, impedindo o movimento das máquinas.

Ao longo da década de 80 o sindicalismo dos seringueiros acreanos adquiriu impacto regional, promoveu o encontros nacionais e constituiu o CNS; articulou-se com organizações indígenas, conformondo a Aliança dos Povos da Floresta, num diálogo do qual nasceu a proposta de criação das reservas extrativistas e a conquista de sua inscrição na legislação agrária (Arnt, 1994); catalizou a luta contra a BR 364 e em 1987 bloqueou no Senado norte-americano as verbas destinada pelo Banco Mundial para sua construção; projetou-se no movimento ambientalista internacional e recebeu do Programa de Meio Ambiente da ONU, pelas mãos de Chico Mendes, o Prêmio Global 500; teve seu lider

[43] O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Brasiléia foi fundado em 1975 e seu primeiro Presidente, Wilson Pinheiro, foi assassinado em 1980. O STR de Xapuri foi fundado em 1977.

covardemente assassinado ao final de 1988, quando avançava o processo de criação de novas reservas extrativistas (Arnt & Schwartzman, 1992).

Foi no interior desse movimento social e por inspiração dos sindicalistas que, em 1981, foi criado o Projeto Seringueiro, destinado a levar a alfabetização e noções de saúde preventiva aos trabalhadores da floresta, estimulando sua organização autônoma em cooperativas agro-extrativistas. A construção do Projeto Seringueiro contou inicialmente com assessoria de duas organizações não governamentais - o Centro de Documentação e Pesquisa da Amazônia e o Centro Ecumênico de Documentação e Informação - e seu desenvolvimento acabou por gerar o surgimento de uma ONG acreana, o Centro de Trabalhadores da Amazônia (CTA) que, a partir de meados dos anos 80, passou a coordená-lo. Inicialmente o Projeto Seringueiro construiu, com recursos da cooperação internacional, uma rede de escolas comunitárias no interior dos seringais, produziu materiais didáticos (a coleção de cartilhas Poronga) e formou educadores das próprias comunidades para desenvolverem uma proposta pedagógica de alfabetização de jovens e adultos identificada com a cultura e as lutas dos povos da floresta (Haddad, 1988). Num segundo momento, sem abrir mão da autonomia pedagógica, lutou para que as escolas fossem reconhecidas e mantidas pelo setor público e seus educadores integrados ao corpo de funcionários do Estado.

Em fins de 1989 o Projeto contava com 19 escolas e estimava ter alfabetizado aproximadamente mil seringueiros acreanos. Seu impacto pode ser avaliado por pesquisas realizadas pela Fundação de Tecnologia do Acre que, entre 1988 e 1995, observaram a redução do índice de analfabetismo no município de São Luís de Remanso de 74% para 46%. Em 1998, o Projeto já abarcava 44 escolas, 53 professores, atendia a 234 famílias e 899 crianças, jovens e adultos que vivem nas Reservas Extrativistas Chico Mendes (municípios de Xapuri e Epitaciolândia), no Projeto de Assentamento Extrativista Cachoeira (Município de São Luís do Remanso), na Reserva Extrativista Porto Dias (Município de Plácido de Castro) e na Floresta Nacional de Macuã (Município de Sena Madureira). Ao completar dezoito anos, o projeto Seringueiro é considerado referência para as políticas públicas de ensino rural e seus pioneiros dirigem o sistema estadual de ensino do Acre.

2.2.3.2. A educação no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

A histórica concentração da propriedade fundiária e a expropriação dos pequenos agricultores, parceiros e arrendatários em conseqüência do processo de modernização

agrícola na década de 70 foram as determinantes econômicas do acirramento dos conflitos sociais no campo brasileiro neste último quarto de século. Sobre essa base objetiva, a resistência dos trabalhadores rurais sem acesso à terra encontrou alento na ação social das comunidades eclesiais de base da Igreja Católica articuladas em torno à Comissão Pastoral de Terra, e inspiração na dinamização dos movimentos sindical e popular urbanos ao final dos anos 70 e princípio da década seguinte. A convergência desses processos socioeconômicos e político-culturais combinaram-se a eventos transcorridos no centro-sul do país naquele período - como a expulsão de colonos gaúchos da área indígena Kaigang de Nonoai (RS), o extermínio pelo Exército do rebanho suíno da região de Chapecó (SC) por suspeita de peste africana, a remoção dos trabalhadores rurais da área inundada pela represa da Usina Hidrelétrica de Itaipu (PR) ou a grilagem de terras da Fazenda Primavera em Araçatuba (SP) - para desencadear as primeiras ocupações de terras em Ronda Alta (RS) e Campo Erê (SC), e conformar o Movimento Justiça e Terra, que foram os antecedentes imediatos à constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Gestada entre 1979 e 1983, a organização que ficou conhecida pela sigla MST foi fundada em janeiro de 1984 no 1°. Encontro dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Cascavel, PR), decisão esta confirmada um ano depois no 1°. Congresso Nacional (Curitiba, PR). O 1°. Encontro Nacional de Assentados (Cascavel, PR), realizado em 1986, decidiu manter a unidade do movimento dos sem terra acampados e dos que já haviam conquistado assentamento. Desde esse início, o MST caracterizou-se como um movimento popular não institucionalizado, aberto a congregar famílias de agricultores, sem requerer sua filiação formal. Esse movimento, entretanto, foi constituindo em seu seu interior uma organização social complexa, dotada de normas e mecanismos de representação definidos e que, ao longo do tempo, gerou novas expressões institucionais: ao final dos anos 80 foi formada a ANCA (Associação Nacional de Cooperação Agrícola), cuja face jurídica abriga uma série de atividades do Movimento[44] e em 1992 foi constituída a CONCRAB (Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária no Brasil), que congrega os trabalhadores assentados organizados em cooperativas.

[44] A categorização do MST não é consensual entre os cientistas sociais: Ilse Scherer-Warrens classifica-o como um novo movimento social, José de Souza Martins como uma organização política, Bernardo Manzano como um movimento socioterritorial. Há relativo consenso de que a definição clássica de movimento social não esgota seus contornos singulares. As lideranças preferem definir o MST como uma organização de massas que comporta uma dimensão mais fluida de movimento e uma estrutura organizativa institucionalizada para sua sustentação (Caldart, 1999, p. 109-111).

A organização social do MST compreende diferentes frentes e setores de trabalho, dentre os quais os de formação (dedicado à formação política da militância) e educação (que responde pela educação escolar nos assentamentos e acampamentos). A incorporação da temática da escolarização ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra pode ser explicada pela combinação de três fatores. A condição social de sem terra articula-se a outras expressões de exclusão, dentre as quais a privação do direito à educação escolar básica. Uma parcela das famílias acampadas e assentadas tinha expectativas de escolarizar os filhos; os mecanismos coletivos do movimento serviram para generalizar essa demanda, que as estruturas de participação foram suficientemente permeáveis para acolher. Sensíveis às necessidades peculiares das crianças e adolescentes, as mulheres - mães, professoras e religiosas- tomaram a iniciativa de organizar atividades educativas nos acampamentos e assentamentos, experiências que constituíram a matriz do desenvolvimento posterior do Setor de Educação. A inserção nas atividades educativas, por sua vez, alargou os espaços de participação feminina nas estruturas organizativas do Movimento.

As primeiras atividades escolares organizadas datam de 1979, quando da ocupação das fazendas Macali e Brilhante, em Ronda Alta (RS), multiplicando-se rapidamente pelos acampamentos e assentamentos daquele Estado. O Setor de Educação começou a estruturar-se no Rio Grande do Sul a partir de 1986 e, em âmbito nacional, a partir do ano seguinte, quando realizou-se o 1° Encontro Nacional do Setor. O Coletivo Nacional de Educação foi constituído em 1988 e propôs-se formular uma proposta pedagógica transformadora, que rompesse com a histórica negação da cultura rural na escola, fomentando seu enraizamento no campo e na luta pela terra. No início dos anos 90, após ter formulado uma primeira versão dessa proposta pedagógica (consubstanciada no Caderno de Formação n. 18, *O que queremos com as escolas dos assentamentos*), o Setor de Educação tornou sistemáticas e periódicas as Oficinas de Capacitação Pedagógica destinadas à formação continuada dos educadores do Movimento, e passou a publicar regularmente os *Cadernos* e *Boletins de Educação* e a série *Fazendo Escola*. Em 1990 tiveram início em Braga (RS) as atividades de habilitação de educadoras em cursos supletivos de magistério[45] e, em 1993, começaram os cursos supletivos de formação de

[45] Os cursos supletivos de ensino médio e habilitação ao magistério iniciados em Braga (RS) em 1990 mediante convênio com o DER/FUNDEP (Departamento de Educação Rural. da Fundação para o Desenvolvimento da Educação Popular) foram incorporados em 1996 à Escola Nacional de Formação de Professores e transferidos para Veranópolis e, até 1998, haviam formado seis turmas. Em 1999, encontravam-se em curso as primeiras turmas de iniciativas similares no Espírito Santo e na Paraíba, desenvolvidas em convênio com as respectivas Universidades Federais.

técnicos em cooperativismo agrícola; juntos, eles deram origem à Escola de Ensino Supletivo Josué de Castro e ao Instituto Técnico de Capacitação e Pesquisa da Reforma Agrária (ITERRA), fundados em 1996 e sediados em Veranópolis (RS). Na segunda metade da década de 90, frente à diversificação das frentes de atuação, o Coletivo Nacional de Educação passou a organizar-se em comissões de ensino fundamental, educação infantil, educação de jovens e adultos e formação de educadores. O Setor ganhou maior visibilidade interna e externa, promovendo em julho de 1997 no Distrito Federal o 1° Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária - ENERA, a partir do qual atraiu um conjunto heterogêneo de apoiadores (CNBB, UNB, UNICEF e UNESCO), com os quais promoveu em julho de 1998 em Luziânia (GO) a I Conferência Por Uma Educação Básica no Campo[46].

Em fins de 1997 as atividades educativas do MST abrangiam 22 estados brasileiros, aproximadamente 950 escolas públicas de ensino fundamental (95% das quais ofereciam apenas 1ª a 4ª séries), cerca de 40 mil alunos e 1.800 professores, aos quais se somavam 600 monitores que alfabetizavam 8 mil jovens e adultos. Neste mesmo ano, deu início às primeiras turmas dos cursos superiores de Pedagogia, desenvolvido em convênio com as Universidades de Ijuí, Federal do Espírito Santo e Estadual de Mato Grosso. O Movimento e a Universidade Federal da Paraíba também desenvolvem em convênio um curso de magistério em nível médio.

No que se refere à educação de jovens e adultos, já em 1989 o Coletivo Nacional chegou a discutir a necessidade de implementar uma campanha nacional de alfabetização nos assentamentos e, entre 1991 e 1992, brigadas juvenis capacitadas pelo DER/FUNDEP implementaram ações neste sentido em diversas regiões o Rio Grande do Sul. Entretanto, foi somente em 1995 que o Setor de Educação do MST desencadeou um movimento nacional, fortalecido a partir de 1998 pela realização em Pernambuco do 1° Encontro Nacional de Educadoras e Educadores de Jovens e Adultos e pelo início da implementação pelo governo federal do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária. Para desenvolver as atividades de educação de jovens e adultos, o MST estabeleceu ao longo da segunda metade da década de 90 diversos convênios com organismos públicos, dentre os

[46] Dentre as conclusões da Conferência, constam a reivindicação de inclusão das matrículas na educação fundamental de jovens e adultos no FUNDEF e o tópico "Lutar para que todo o povo tenha acesso à alfabetização", em que se propõe que o MEC reconheça e financie programas continuados, amplos e massivos de educação de jovens e adultos, a multiplicação de iniciativas e parcerias com vistas à alfabetização e escolarização nesta faixa etária e a formação dos educadores a ela dedicados (Kolling et al, 1999, p. 83-84).

quais o MEC, a UNESCO (envolvendo 600 turmas em 18 Estados), o PRONERA (em 23 Estados, mas em estágios diferentes) e as secretarias estaduais de educação do Ceará, Paraná e, a partir de 1999, também do Rio Grande do Sul.

A representatividade social do Movimento e o seu trabalho no campo da alfabetização de jovens e adultos nos assentamentos foram reconhecidos pelo governo federal que, a partir de 1994, conferiu assento à ANCA na Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos.

2.2.4. A reorientação do Movimento de Educação de Base

O Movimento de Educação de Base (MEB) é um organismo híbrido, vinculado duplamente à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e ao Governo Federal, e a mais longeva organização dedicada à educação de jovens e adultos no Brasil[47], configuração esta que lhe assegurou a condição de interlocutor do Ministério da Educação em questões relativas às políticas públicas do setor ao longo das últimas quatro décadas.

A origem do MEB em 1961 está relacionada à disposição do governo populista em apoiar material, humana e politicamente a experiência bem sucedida de educação radiofônica acumulada pela Igreja Católica na Região Nordeste no final da década de 50, articulando atividades de evangelização e desenvolvimento comunitário englobadas sob a denominação "educação de base", dirigidas prioritariamente às zonas rurais, compreendendo catequese, alfabetização, formação moral e cívica, difusão de hábitos de higiene e saúde preventiva, organização comunitária, assessoramento sindical, cooperativismo e extensionismo rural. No contexto político-social singular do início dos anos 60, a participação do laicato progressista conferiu à ação do MEB identidade com os demais movimentos de educação e cultura popular, deslocando a centralidade da educação radiofônica para as atividades de animação sociocultural[48].

---

[47] Criado em 1961 e apoiado pelo governo federal pelo Decreto 50.732/61, o MEB mantinha originalmente vínculo direto com a Presidência da República, atribuição trasferida posteriormente ao Ministério da Educação pelo Decreto 61.145 de 1967. O MEB define-se estatutariamente como um órgão da CNBB de colaboração com o governo federal para tarefas de educação comunitária, o que lhe faculta acesso a recursos do orçamento da União. É gerido por um Conselho Diretor Nacional (CDN) composto por 8 bispos e por um representante do MEC, que delega atividades executivas a um Secretariado Nacional. A atuação do MEB se dá predominantemente por meio dos Departamentos de Educação de Base (DEBs), vinculados às Dioceses das regiões Norte e Nordeste do país. Em 1995, eram 20 os DEBs existentes, número este reduzido a 14 por ocasião da reorganização da entidade promovida no final da década de 90. Embora não conste dos estatutos, opera na estrutura do MEB uma instância intermediária, denominada "regional", que agrega por proximidade geográfica sub-conjuntos dos DEBs localizados nos Estados do Maranhão e Pará (MAPA), Ceará e Piauí (CEPI), Sergipe, Rio Grande do Norte, Alagoas e Bahia (SERNALBA).

[48] Conforme assinalado na revisão da bibliografia anexa, a trajetória do MEB na primeira metade dos anos 60 é um dos objetos mais estudados do campo da educação popular de adultos no Brasil, sendo referências

A configuração institucional situada na interface entre Igreja Católica e o governo central, a dependência financeira dos recursos da União e o ancoramento na hierarquia eclesiástica asseguraram a sobrevivência do MEB após o golpe militar de 1964, ao preço do recuo a uma posição conservadora, da invisibilidade pública e subordinação à censura ideológica e às políticas educacionais dos governos militares (Souza, 1997). Ao longo dos anos de ditadura, as maior parte das atividades de educação de adultos desenvolvidas pelo MEB ficaram confinadas à Amazônia e confundiram-se com aquelas do MOBRAL (com o qual firmou convênios), embora tenham subsistido focos de resistência locais sustentados por agentes de base identificados com as práticas de educação popular presentes nas origens do Movimento.

O MEB foi uma das organizações vinculadas à Igreja Católica com penetração nas bases locais e participação do laicato que mais tardiamente manifestou os sinais de mudança no período da transição democrática. Enquanto as Comunidades Eclesiais de Base e as Pastorais Populares foram agentes precoces e impulsionadores da ativação dos movimentos sociais urbanos e rurais na segunda metade da década de 70 e início dos anos 80, o MEB em seu conjunto só deu sinais de transformação no discurso e nas práticas na segunda metade dos anos 80, quando o quadro da transição à democracia já estava delineado. Esses sinais tornaram-se perceptíveis nos Seminários de Avaliação do MEB e Encontros de Coordenadores realizados entre 1984 e 1986, mas só se fizeram refletir em mudanças de orientação geral da organização no Plano Trienal 1987/89. É preciso distinguir, entretanto, as estruturas diretivas do MEB nacional de suas organizações de base, reconhecendo a pluralidade de tendências e a luta por hegemonia existentes em seu interior. Assim, enquanto no início dos anos 80 o organismo diretivo central mantinha-se no papel de interlocutor e agência de negociação de recursos junto ao MEC, fomentando tão somente práticas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos, muitos dos Departamentos já adotavam concepções e práticas progressistas e mobilizadoras de educação popular que transcendiam em muito o ensino escolar.

Entre 1986 e 1989, a nova equipe central do MEB liderada pelo jesuíta Agostinho Castejón Garcia contou com o apoio do Presidente da CNBB, Dom Luciano Mendes de Almeida, para resgatar a história e o projeto político-pedagógico do Movimento, harmonizar o

---

obrigatórias os estudos de Wanderley (1982) e Fávero (1984). Os estudos disponíveis examinam exaustivamente as motivações e comportamento dos diferentes agentes do governo e da Igreja (hierarquia e laicato) envolvidos nas atividades do MEB nesse período, motivo pelo qual sequer ingressamos neste nível de análise.

discurso e as práticas da entidade, explicitando os propósitos da educação popular, legitimando as atividades assessoria sindical, comunicação e apoio aos movimentos sociais desenvolvidas pelos Departamentos, aos quais foi conferida maior autonomia. Ao mesmo tempo, o MEB procurou qualificar as ações de alfabetização e escolarização de jovens e adultos, conferindo melhores condições de formação e trabalho aos assessores e monitores. Para fazer esse duplo movimento, o MEB obteve novos recursos da cooperação internacional e beneficiou-se da flexibilidade das novas modalidades de conveniamento abertas pela Fundação Educar.

A dependência de recursos públicos federais sempre foi um forte condicionante da ação alfabetizadora do MEB. Com a extinção da Fundação Educar em 1990, o Movimento voltou a enfrentar dificuldades de obtenção de recursos junto ao governo federal[49]. Essa limitação foi rompida temporariamente graças a uma mudança de estratégia que redirecionou a demanda de financiamento do Executivo ao Congresso Nacional, por meio de emendas parlamentares. Embora em 1991 a estratégia não tenha tido êxito, em 1992 ela excedeu as expectativas, pois foi o próprio grupo suprapartidário de parlamentares ligados à Igreja Católica que propôs e aprovou emenda ao Orçamento da União que atribuiu ao MEB valores superiores aos demandados, da ordem de U$ 2,5 milhões. Essa substantiva ampliação de recursos permitiu ao MEB não só expandir a atuação nos Departamentos de Educação de Base (DEBs) no Norte e Nordeste, como obrigou-o a estabelecer um novo programa nacional de parceria com outras organizações da sociedade civil, denominado Programa MEB Alfabetizando em Parceria (PROMAP). Dos 6 mil alfabetizando atendidos pelos DEBs do Norte e Nordeste em 1992, o MEB saltou para 45 mil alfabetizandos em 1993, passando a abranger também as regiões Centro Oeste e Sudeste do país. Nos anos seguintes, o MEB deixou de apresentar emendas ao orçamento da União, voltando a depender de convênios com o MEC por intermédio do FNDE[50], e o contingente de alfabetizandos atendidos em seus programas reduziu-se para números que oscilam entre 33 e 36 mil alunos.

---

[49] Ao longo de 1990, a CNBB manteve um tenso diálogo com o governo Collor de Mello e o Ministro Chiarelli com relação à adesão da Igreja Católica ao PNAC e os valores consignados pelo MEC no orçamento da União, restritos a 3,5% do proposto no projeto elaborado pelo MEB. Pela primeira vez na história, o MEB adiou e cogitou não assinar o convênio com o governo naquele ano. O acordo só foi concluído em dezembro, quando o convênio no valor de Cr$ 150 milhões foi assinado com vistas a remunerar a ação de 150 monitores de alfabetização de jovens e adultos em 10 Unidades da Federação (Souza, 1997).

[50] Os valores das receitas obtidas pelo MEB junto ao MEC entre 1994 e 1997 foram: R$ 1,9 milhões em 1994; R$ 3,1 milhões em 1995; R$ 1,5 milhões em 1996 e R$ 1,9 milhões em 1997 (MEB, 1998, p. 9).

2.3. A Assembléia Nacional Constituinte

A proposta de convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva e soberana fora colocada em pauta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) já em 1977, em meio ao processo de descompressão política controlada iniciado no governo Geisel, e retomada em 1985 pelo Movimento Nacional pela Constituinte, de iniciativa da OAB e CNBB. No início da Nova República, prevaleceu a proposta de Constituinte Congressual formulada pela Aliança Democrática, pela qual a nova Carta viria a ser elaborada por intermédio da atribuição de poderes constituintes ao Congresso. A emenda constitucional aprovada em novembro de 1985 não admitiu candidaturas independentes de partidos e concedeu mandato constituinte os 23 senadores "biônicos" eleitos em 1982.

Em março de 1987 tiveram início os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que se prolongariam até outubro de 1988. Embora as eleições de novembro de 1986, influenciadas pelo êxito momentâneo do Plano Cruzado de estabilização econômica, tivessem resultado em uma composição predominantemente conservadora do Congresso[51], a possibilidade de apresentação de emendas populares e de participação nas audiências públicas das 24 comissões temáticas ensejaram intensa mobilização das organizações sociais no sentido de influenciar suas decisões, parcela da qual foi incentivada e coordenada pelo Plenário Pró Participação Popular na Constituinte, uma articulação plural de organizações civis e personalidades públicas que adotara o *slogan* "Constituinte sem povo não cria nada de novo".

Analistas avaliam que o processo constituinte foi educativo para os movimentos sociais, que nele aprenderam a utilizar instrumentos de iniciativa parlamentar, pressão e negociação (Coelho, 1991), e serviu ao desenvolvimento do sistema partidário, na medida em que propiciou aos partidos o exercício da função de representação de interesses, favoreceu a coesão e diferenciação programática, levando à conformação de blocos e dissensões[52] (Meneguello, 1998).

---

[51] Dos 559 constituintes, 217 (38,8%) tinham passagem anterior pela ARENA, distribuídos entre o PDS, o PFL, o PMDB e siglas menores. No interior da bancada majoritária do PMDB, constituída por 298 parlamentares, 27,5% eram ex-membros de partidos que apoiaram o regime militar (40 ex-membros do PDS em 1983 e 42 ex-membros da ARENA em 1979). Tendo obtido 3,5% dos votos em todo o país, o PT (o maior partido à esquerda) aumentara sua bancada no Congresso de 5 para 16 parlamentares, representanto apenas 2,8% da Assembléia Constituinte. O perfil dominante da Constituinte foi descrito por cientistas políticos como sendo de um "centrismo invertebrado" (Souza, 1988), orientação que caracterizou a atuação legislativa do bloco conservador majoritário, que ficou conhecido como "Centrão".

[52] Dentre as dissensões mais relevantes ocorridas no processo Constituinte, sobressai a cisão interna ao PMDB que em 1988 deu origem ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira).

Superada a questão da vinculação de recursos, que já reunira consenso por ocasião da aprovação da Emenda Calmon, os temas polêmicos colocados em tela pelas diferentes propostas apresentadas à Constituinte no campo educativo[53] referiam-se à unicidade e/ou pluralidade da educação escolar, à participação relativa dos setores público e privado no sistema nacional de educação, à admissão ou não do ensino religioso nas instituições públicas, à extensão da obrigatoriedade e gratuidade em relação aos níveis e modalidades de ensino, às formas de inserção do ensino profissionalizante no sistema e aos mecanismos de controle social sobre sua gestão (Joia & Haddad, 1987).

Em abril de 1987, assim que foi formada a Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, foi lançado o manifesto do Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, constituído por organizações civis de âmbito nacional[54], unificadas em torno da defesa da gestão democrática do sistema de ensino e da destinação exclusiva das verbas públicas para as instituições de ensino mantidas pelo poder público, posição esta expressa em uma emenda popular que reuniu 279 mil assinaturas. Defendendo posição oposta e empunhando a bandeira da liberdade de ensino, o *lobby* do setor privado[55] postulou, em uma emenda subscrita por quase 41 mil eleitores, a extensão a todos os estabelecimentos da gratuidade do ensino destinado a alunos que comprovassem insuficiência de recursos, o que implicaria um amplo subsídio público às escolas particulares. Em meio a ambos os pólos, as organizações confessionais[56] fizeram a defesa do ensino religioso e assumiram a identidade de instituições educacionais sem fins lucrativos, com base na qual pleiteram acesso ao financiamento público em uma emenda popular subscrita por 750 mil pessoas. Um segmento do movimento das escolas comunitárias, por sua vez, apresentou 23 mil assinaturas em uma emenda popular que

---

[53] Foram numerosas as propostas relativas à educação apresentadas à Constituinte, dentre as quais sobressaíram-se as formuladas pela Comissão Afonso Arinos, pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, pela comunidade técnico científica reunida na IV CBE e no V Encontro de Pesquisa em Educação do Nordeste, bem como as contribuições pessoais oferecidas pelo educador Luiz Antônio Cunha e pelo parlamentar Plínio de Arruda Sampaio.

[54] O Fórum foi composto originalmente por 15 organizações - uma ordem profissional (OAB), 5 associações técnico-científicas (ANDE, ANPAE, ANPED, CEDES, SBPC), 6 organizações sindicais de trabalhadores da educação (ANDES, CNTE, CPB, FASUBRA, FENOE, SEAF), 2 centrais sindicais (CUT e GGT) e 2 organizações estudantis (UNE e UBES) - e ampliou-se progressivamente, chegando a congregar, por ocasião do processo de elaboração da nova LDB, 26 entidades nacionais, dentre as quais o CONSED, a UNDIME e o CRUB.

[55] O *lobby* privatista era liderado pela FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino).

[56] O setor educacional privado confessional foi representado na Constituinte pela ABESC (Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas) e pela AEC (Associação de Educação Católica), recorrendo, por vezes, a gestões diretas de dirigentes da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil).

reivindicava 20% das verbas públicas vinculadas à educação para as escolas públicas alternativas destinadas a comunidades carentes ou minoritárias, geridas autonomamente sob fiscalização do poder público[57] (Gohn, 1992; Sposito & Ribeiro, 1989).

No Artigo 213 da Constituição aprovada prevaleceu, como se sabe, uma redação aproximada daquela proposta pelo segmento confessional, que incorporava reivindicações das escolas comunitárias. A controvérsia em torno do financiamento da educação demandou grande esforço de negociação e acabou por restringir o aprofundamento de outros aspectos centrais das definições constitucionais, alguns dos quais foram postergados para a lei complementar (Coelho, 1991).

Dentre as demandas sociais apoiadas pelos publicistas, pelas entidades confessionais e escolas comunitárias, e que não sofria veto do segmento privado, estava a extensão aos jovens e adultos do direito à educação básica pública e gratuita. A vitalidade das iniciativas da sociedade civil, combinada ao consenso retórico dos gestores educacionais dariam os argumento à luta pelos direitos educativos dos jovens e adultos na Constituinte. Os termos pelos quais esses direitos foram inscritos na Constituição, porém, foram influenciados sobretudo pelas instituições técnico-científicas[58].

A 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, cujo Artigo 208 tornou direito público subjetivo do cidadão e obrigação do Estado oferecer educação fundamental, independentemente de idade, direito este protegido pelo instituto do mandado de injunção previsto no Artigo 5° e cujo descumprimento importa responsabilidade da autoridade competente. Para atender a esse e outros objetivos, o Artigo 211 distribuiu responsabilidades e estabeleceu o regime de colaboração entre as três esferas de governo, o Artigo 212 vinculou recursos fiscais e o Artigo 214 previu a elaboração de Planos Nacionais de Educação de duração plurianual. O Artigo 60 das Disposições constitucionais Transitórias estipulou dez anos de esforços concentrados em prol da universalização do

---

[57] A emenda foi proposta pelo Movimento Negro de Brasília, pelo Movimento de Defesa dos Favelados e pela Comissão de Justiça e Paz, ambos da Bahia.

[58] Durante os últimos anos do regime militar, da mesma forma que as Reuniões Anuais da SBPC haviam se convertido em um pólo de resistência e manifestação política da comunidade científica, as Conferências Brasileiras de Educação, organizadas periodicamente pela ANDE, CEDES e ANPED, haviam se constituído num grande fórum de análise crítica e manifestação política da comunidade acadêmica da área de educação. Às vésperas das eleições para a Assembléia Nacional Constituinte, realizou-se a IV Conferência Brasileira de Educação (Goiânia, GO: 2 a 5/9/1986), cujos debates tiveram como centro as demandas dos educadores para a nova carta constitucional. Dentre outras propostas a serem contempladas pela Assembléia Nacional Constituinte, a "Carta de Goiânia" indicava: *"É dever do Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, prevendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever".*

ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, dedicando-se para tal fim 50% dos recursos vinculados à educação.

Segundo Beisiegel (1993, 1997), dentre as opções de fixar no plano jurídico o mínimo possível e o máximo desejável, os constituintes, sob pressão da sociedade civil organizada, teriam escolhido a segunda alternativa:

> *"As reivindicações submetidas aos constituintes e incorporadas ao texto constitucional evocam a imagem de uma enorme onda que invade terrenos cada vez mais à frente, sempre em busca de novos espaços, ignorando tudo aquilo que foi ficando para trás e que o avanço de uns já pressupõe conquistado para todos."* (Beisiegel, 1993)

O autor avalia que essa opção tem conseqüências ambivalentes, pois institui novos patamares de exigência para os poderes públicos e legitima um campo de luta para ampliação dos direitos sociais no campo educativo mas, ao alargar a distância que separa os direitos e deveres inscritos na lei da capacidade do Estado e da sociedade em efetivá-los num horizonte temporal delimitado, implica o risco de relativizar o imperativo constitucional e permitir a Estado desobrigar-se de suas responsabilidade; esse seria o caso das políticas públicas recentes de educação escolar de jovens e adultos (Beisiegel, 1997).

Naquele momento, entretanto, os educadores prosseguiram investindo na estratégia de fixação de direitos no plano jurídico, e redirecionaram seus esforços para consolidar aquelas conquistas nas Constituições estaduais, Leis Orgânicas dos Municípios e, principalmente, na lei complementar de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

3. A Conferência Mundial de Educação para Todos

O sistema das Nações Unidas realizou, ao longo da década de 90, um conjunto de eventos internacionais que ficaram conhecidos como "as conferências do ciclo social da ONU". A primeira delas - *World Conference on Education For All* (WCEFA) - foi realizada em 1990, marcando o Ano Internacional da Alfabetização. A característica distintiva dessa Conferência em relação àquelas periodicamente promovidas pela UNESCO residiu no fato de, pela primeira vez, reunir em sua preparação, desenvolvimento, monitoramento e avaliação um Comitê de agências internacionais formado também pelo UNICEF, PNUD e Banco Mundial envolvendo, portanto, um potencial superior de cooperação técnica e financeira internacional.

A WCEFA foi preparada nos continentes por uma série de consultas regionais, precedidas por reuniões nacionais, que tomaram por referência documentos de trabalho elaborados

pelo Comitê Inter-agencial. A preparação brasileira foi apoiada sobretudo pelo UNICEF e convergiu para uma reunião de trabalho realizada em Brasília de 31/10 a 1°/11/1989, da qual participaram representantes no país do Comitê Inter-agencial (BIRD, UNESCO, PNUD, UNICEF), consultores e oficiais de projetos do UNICEF, pesquisadores e dirigentes ou técnicos convidados a relatar as respectivas experiências no ensino formal estadual e municipal, em escolas compensatórias (sic) e na educação básica de jovens e adultos. É surpreendente que nenhum representante do governo federal tenha participado da reunião, mesmo considerando o fato de que ela se realizou em meio aos dois turnos das eleições presidenciais. A primeira parte do relatório desse encontro versava sobre os documentos-base, neles criticando a ausência de referência à desigualdade na distribuição da riqueza entre os países e o "messianismo pedagógico" que leva a conceber a educação básica como panacéia para solução dos problemas mundiais; também apontava a necessidade de precisar alguns conceitos polissêmicos, criticava a omissão da escola como espaço educativo a ser valorizado, a ausência de referências à educação pré-escolar, às metodologias democráticas e participativas de formulação de políticas educacionais e ao ônus da descontinuidade político-administrativa sobre as mesmas. A segunda parte do relatório continha a síntese dos depoimentos dos convidados, entre os quais constava o relato de uma representante da Educar sobre o Projeto de Educação Básica da Baixada Fluminense e menções do representante da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo ao Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos - MOVA (Gatti, 1989).

A Reunión Latinoamericana de Consulta para la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos (Quito, no Equador, de 28/11 a 1°/12/1989) teve a presença 149 pessoas, entre representantes de organismos multilaterais, ONGs de âmbito regional, membros das 20 delegações nacionais e convidados. A reunião foi marcada por intenso debate sobre a crise da dívida externa e seu impacto negativo sobre as possibilidades de melhoria dos sistemas educativos na região. A proposta defendida pela delegação brasileira de conversão de parte da dívida em investimentos na educação básica obteve apoio da maioria das delegações mas gerou protestos do representante do Banco Mundial (Romão, 1999, p. 20); o relatório da reunião restringiu-se a convocar a comunidade internacional de credores a buscar soluções solidárias para esse problema regional, sugerindo a criação de um fundo internacional para canalizar novos recursos para a educação básica. Prenunciando o encaminhamento que as reformas educacionais assumiriam nos anos subseqüentes, o relatório insistia em que as metas das políticas educativas resultassem de amplos consensos

nacionais, que a educação básica não fosse reduzida a instrução primária, que as necessidades básicas de aprendizagem fossem entendidas como piso e não como teto da oferta educacional, que a ênfase na aprendizagem não fosse reduzida a medições quantitativas, que as novas alianças necessárias não servissem de escusa para diminuir a responsabilidade estatal, que fosse reconhecida a importância dos docentes nos processos de mudança e valorizada a participação dos educandos, de suas famílias e comunidades na gestão educativa (Cariola, 1989).

Os resultados das consultas regionais foram consolidados em uma reunião prévia à WCEFA (Nice, França: 14-16/12/1989). Sendo questão polêmica, de difícil assimilação pela lógica diplomática e consensual que rege os organismos das Nações Unidas, as postulações dos latino-americanos com relação à dívida externa seriam diluídas a ponto de desaparecer dos textos levados a Jomtien.

Chegado o Ano Internacional da Alfabetização, realizou-se a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia: 5 a 9/3/90), da qual participaram 1500 pessoas, 33 organismos intergovernamentais, 125 organizações não governamentais, institutos e fundações e 155 governos que subscreveram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

A abordagem conferida por Jomtien à educação básica põe ênfase na transmissão e enriquecimento da herança cultural e dos valores, na diversidade de necessidades de aprendizagem, sua relatividade às culturas e variabilidade no tempo. Os principais compromissos firmados foram os de tornar a escola básica acessível a todas crianças e reduzir drasticamente o analfabetismo até o final do milênio, oferecendo condições para que crianças, jovens e adultos possam satisfazer suas necessidades de aprendizagem, entendidas como as ferramentas básicas para sobreviver e trabalhar com dignidade, desenvolver plenamente suas capacidades, participar do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões informadas e seguir aprendendo (Conferência, 1991). A Conferência estimulou governos a desenvolverem planos e políticas coerentes com o Plano de Ação e instaurou um Fórum Consultivo secretariado pela UNESCO e formado pelas agências do Comitê, alguns governos e organizações não governamentais, para animação, monitoramento e avaliação periódica dos compromissos.

Em plena transição de mandatos, o Brasil teve uma participação pouco expressiva na Conferência, à qual compareceu com uma delegação bifronte, formada por pessoas que haviam participado da preparação da Conferência mas que não tinham aval do governo

recém empossado, ao lado de membros do novo governo que não haviam participado do processo preparatório. Ainda que naquele momento o tenha feito apenas formalmente, o governo brasileiro subscreveu a Declaração Mundial de Educação para Todos, comprometendo-se a cumprir o Plano de Ação.

A primeira reunião do Fórum Consultivo ocorreu em Paris em 1991 e foi dedicada a estimar a viabilidade e os custos da universalização da educação primária no globo. Em dezembro de 1993, a segunda reunião intermediária de monitoramento de progressos realizada em Nova Delhi, India, deliberou concentrar os esforços da ajuda internacinal nos nove países mais populosos com índices elevados de analfabetismo no globo, rol em que o Brasil aparece ao lado de Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, grupo que, a partir de então, passou a constituir a chamada "Cúpula dos Nove".

Para habilitar-se aos programas internacionais de cooperação técnica e financeira, porém, o Brasil necessitava apresentar ao Comitê Inter-Agencial e ao Fórum Consultivo um plano de ação consoante às orientações da Declaração Mundial. O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (que abordaremos adiante) teve este intento, mas o processo de *impeachment* do Presidente Collor restringiria sua legitimidade no âmbito interno e o seu reconhecimento pela comunidade internacional.

4. Da "Nova República" à "República das Alagoas": o governo Collor (1990-1991)

4.1. A extinção da Fundação Educar

No dia da posse, em 15 de março de 1990, o Presidente Fernando Collor de Mello editou a Medida Provisória 251 que, dentre outras providências, extinguiu a Fundação Educar e colocou em disponibilidade todos os seus funcionários. A extinção do órgão fez parte de um extenso rol de medidas visando ao "enxugamento" da máquina administrativa e retirada de subsídios estatais, simultâneo à implementação de um plano heterodoxo de ajuste das contas públicas e controle da inflação. Nesse mesmo pacote de medidas, foi suprimido o mecanismo que facultava às pessoas jurídicas direcionar voluntariamente 2% do valor do imposto de renda devido às atividades de alfabetização de adultos, que conformava o fundo com o qual eram financiadas as atividades da Fundação Educar.

Da noite para o dia, os órgãos públicos e entidades civis conveniados à Fundação viram-se diante da insólita situação de possuírem classes, alunos e professores, mas não disporem de recursos para mantê-los. Às entidades civis não restou outra opção que a de dar continuidade às classes de alfabetização com trabalho voluntário até que obtivessem novas

fontes de financiamento. No caso das prefeituras municipais, o maior contingente de convenentes da Fundação, a decisão política de continuidade ficou em mãos dos prefeitos, cuja diversidade de respostas resultou da equação entre a capacidade do orçamento municipal comportar novas despesas e a pressão social pela manutenção dos serviços. Durante um bom tempo ficou pendente, também, a responsabilidade pela certificação dos estudos concluídos nos programas de alfabetização e pós alfabetização conveniados à Educar.

A falta de estatísticas confiáveis para o início dos anos 90 não permite avaliar com precisão o impacto da extinção da Fundação no financiamento e oferta de oportunidades de escolarização à população jovem e adulta[59]. Estudo realizado no Estado de São Paulo (Haddad, 1993) evidenciou que, em municípios de médio e grande porte, houve uma internalização pelas redes municipais de ensino dos serviços anteriormente mantidos em convênio com a Educar, sugerindo a hipótese de que o impacto negativo da extinção do órgão teria sido parcialmente compensado pela ampliação das responsabilidades educacionais e do montante de recursos vinculados à educação nos orçamentos dos municípios, por força da redistribuição de encargos educacionais e da reforma tributária promovidos pela Constituição. Não é possível, entretanto, com os dados disponíveis, confirmar essa hipótese ou mesmo generalizar para o conjunto do país o fenômeno observado em São Paulo, até mesmo porque a Fundação Educar já havia reduzido em 1989 os convênios de cooperação financeira com os municípios das regiões Sul e Sudeste[60].

Dentre os projetos que foram abandonados a meio caminho pela extinção da Fundação Educar, constavam a atualização do material didático impresso e dois programas de formação de educadores por meios de ensino à distância. Uma série de 26 programas para formação de professores pelo rádio, que estava em fase de produção (metade dos quais encontravam-se prontos), não foi concluída e jamais foi veiculada. Sorte melhor teve o programa de capacitação de educadores de jovens e adultos "Verso e Reverso : educando o educador", iniciado em 1988, que combinava um curso por correspondência à emissão de

---

[59] A falta de estatísticas resulta, ela própria, de medidas de redução das despesas públicas adotadas pelo governo Collor. Alguns dos muitos organismos penalizados pelos cortes foram o IBGE e o Serviço de Estatísticas de Educação e Cultura do MEC, que interromperam neste período a produção de séries históricas de dados que permitiriam fazer as comparações necessárias.

[60] No estudo mencionado, constatou-se que dos municípios que em 1991 mantinham programas municipais de suplência correspondentes às séries iniciais do ensino fundamental, metade deles haviam se originado da extinção da Fundação Educar, 75% haviam mantido anteriormente convênios com a Fundação, mas apenas 25% haviam recebido recursos financeiros em 1989, percentual que declinava para 11% em 1990 (Haddad, 1993, p. 63).

programas de televisão veiculados pela Rede Manchete, cujas emissões televisivas foram ao ar durante 1990, malgrado a extinção da Fundação.

4.2. O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania

A mesma medida provisória que extinguiu a Fundação Educar assumiu o compromisso de estabelecer um Plano Nacional de Alfabetização. Nomeado Ministro da Educação, Carlos Chiarelli (PFL/RS) anunciou que o governo federal promoveria o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC).

É provável que a decisão de englobar as ações de educação básica sob a insígnia de um Programa Nacional tivesse a dupla finalidade de legitimar perante a opinião pública a retirada do governo federal da prestação de serviços de educação de jovens e adultos (consumada pela extinção da Fundação Educar) e atender aos compromissos assumidos pelo país na Conferência Mundial de Educação Para Todos, de modo a credenciar o governo brasileiro junto aos organismos multilaterais de cooperação e financiamento para captar empréstimos externos destinados à educação básica.

Para a compreensão dos caminhos tortuosos percorridos pelo PNAC, é necessário esclarecer a forma singular pela qual os cargos do primeiro e segundo escalões do MEC foram loteados entre as forças políticas da base de apoio do Presidente. Fernando Collor de Mello apresentou-se ao eleitorado como um político anti-política e anti-partidos, que se propunha governar mantendo uma relação direta com as massas pobres, por ele denominadas os "descamisados". A estreiteza da base partidária e parlamentar está entre as causas da crise de legitimidade do governo que levou ao *impeachment* presidencial (Linz & Stepan, 1999; Meneguello, 1998)[61].

Para compor o governo, Collor atraiu políticos de partidos conservadores que o apoiaram no segundo turno das eleições, mas colocou em postos chave pessoas de seu círculo de influência pessoal, grupo para o qual a imprensa criou a alcunha "República das Alagoas". No caso do MEC, foi designado Ministro um político do PFL, Carlos Chiarelli, assistido na Chefia do Gabinete pela pernambucana Margarida Cantarelli, ligada ao Senador Marco

[61] Collor de Mello foi eleito em segundo turno com apoio de 50% do eleitorado (derrotando o candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva, que obteve 44,2% dos votos) nas primeiras eleições presidenciais diretas em 29 anos. Sua sigla partidária, o PRN (Partido da Renovação Nacional, criado em fevereiro de 1989 para sustentar sua candidatura) detinha 5% das cadeiras do Congresso e a coalizão partidária de direita formada para a primeira fase do governo reunia apenas 28% dos congressistas. Após o fracasso de dois planos de estabilização da economia e da publicização, em maio de 1992, de denúncias de corrupção, desencadeou-se um vigoroso movimento civil contra a crise moral do governo que levou o Congresso a votar o *impeachment* do Presidente em 29/9/1992.

Maciel (PFL/PE). Collor assegurou para seu grupo a estratégica Secretaria Executiva do Ministério, para a qual foi nomeado José Luitgard Moura de Figueiredo, bem como a Secretaria Nacional de Ensino Básico, que foi entregue à professora alagoana Ledja Austrilino Silva. O Ministro nomeou as três diretorias (de ensino pré-escolar e fundamental, ensino especial e supletivo e ensino médio), enquanto a titular da SENEB nomeou os cinco coordenadores (de cada uma das modalidades). A gestão desse arranjo político resultou numa dualidade de orientações e práticas no Ministério da Educação que, dentre outras distorções, implicou que as transferências voluntárias da União aos estados e municípios no campo educacional passassem a fluir por pelo menos dois canais distintos - o Gabinete do Ministro e o Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental -, em ambos os casos mediante critérios e procedimentos que não podem ser classificados como propriamente públicos.

Não é objeto de nosso estudo avaliar a extensão das práticas clientelistas ou de corrupção neste período sombrio da República, tarefa esta ainda não equacionada pelos cientistas políticos[62]. Cabe-nos apenas assinalar o impacto dessa duplicidade de orientações sobre o desenvolvimento do PNAC: enquanto o Ministro realizava gestões internacionais, mobilizava os *media*, convocava especialistas e distribuía recursos públicos em relações diretas com as lideranças políticas e sociais, a SENEB, em busca de legitimidade, manejava recursos do Tesouro sobre os quais detinha autonomia na tentativa de coordenar uma mobilização nacional com vistas à construção de um plano participativo de alfabetização, metodologia com a qual não possuía identidade e cujo impacto nas políticas efetivamente implementadas pelo MEC foi tênue ou nulo.

A transposição da metodologia de consulta participativa proposta pela CNAIA para a elaboração do PNAC foi uma decisão tomada *a posteriori*, depois que o intento de produzir um plano de gabinete não vingou. Nessa tentativa, Magda Becker Soares vivenciou mais um episódio insólito envolvendo um Ministro da Educação. Convidada pelo MEC a comparecer a uma reunião em Brasília, sem que tivesse ciência prévia da pauta e dos demais participantes, a professora foi surpreendida pela proposta de redigir, com outras duas pessoas[63], um plano nacional de alfabetização. A proposta indignou a

[62] Sobre o assunto, consultar Alencastro (1992), Linz & Stepan (1999) e Martins (1999).

[63] Embora não se recordasse do nome das outras duas pessoas, que até então lhe eram desconhecidas, Magda Soares lembrava que uma delas era uma pernambucana indicada por Margarida Cantarelli em virtude da experiência em educação de adultos no Mobral e Educar; a outra pessoa, vinculada a trabalhos com meninos de rua no Rio de Janeiro, teria sido indicada pela esposa do Ministro, que a conhecera por força de suas atividades no UNICEF (entrevista concedida à Ghanem e à autora, citada anteriormente).

educadora mineira, que se recusou a participar, lembrando ao Ministro Chiarelli que até meses antes compusera a CNAIA, cuja recomendação era a construção participativa de um plano mediante ampla consulta à sociedade. Antes do encontro com o Ministro, Magda Soares estivera com a titular da SENEB, Ledja Austrilino que, por sua vez, estava convencida de que a solução para superar o fracasso na alfabetização das crianças, expresso nos elevados índices de reprovação na 1ª série, era antecipar a alfabetização para o pré-escolar[64].

Impulsionada pelo corpo técnico do Ministério, acabou por prevalecer a estratégia participativa de construção do PNAC por meio de processo participativo, que oferecia a vantagem de atrair o apoio de organismos como a UNDIME, o CONSED e o CRUB. Observado com o distanciamento de quase uma década, porém, o PNAC em nada se parece com uma estratégia participativa de articulação de uma política inovadora de educação básica, assemelhando-se mais a um rótulo que serviu temporariamente a distintos objetivos e práticas, inclusive aquelas mais retrógradas de manejo patrimonialista e clientelista dos recursos públicos.

4.2.1. Os marcos de referência do PNAC

O documento que delimitou os marcos de referência do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania recebeu duas versões preliminares antes de assumir sua forma definitiva. Na versão preliminar a que tivemos acesso (em que substantivo "cidadania" havia sido acrescentado com grafia manual ao título datilografado) o objetivo formulado para o PNAC era *"viabilizar as condições necessárias a que todo cidadão tenha assegurada sua oportunidade de alfabetizar-se, independentemente de sua idade, condição financeira ou local de moradia"* e a meta *"alfabetizar, até março de 1995, 70% dos analfabetos, no país, ou seja, 17.150.000"* (Brasil. MEC, 1990a). Na segunda versão, o PNAC era definido como um programa quinquenal (1990/1995), enunciava seus princípios norteadores (a formação para a cidadania, a responsabilidade solidária do Estado e da sociedade civil - compartida inclusive no âmbito financeiro -, o fortalecimento da instituição escolar e a valorização do professor), propunha uma metodologia participativa de elaboração e gestão e enunciava as metas de universalizar a taxa de escolarização entre 7 e 14 anos e *"ampliar a taxa de alfabetização de jovens e adultos analfabetos de 15 anos*

[64] Essa idéia chegou a ser formulada em termos menos simplórios por Vital Didonet, técnico que respondia pela educação infantil na SENEB. A proposta gerou grande polêmica entre os especialistas em educação infantil e alfabetização, mas jamais foi levada à prática.

ou mais, assegurando-lhes progressivamente o ensino fundamental" (Brasil. MEC, 1990b).

A versão final do documento difundida posteriormente explicitava melhor aqueles mesmos princípios norteadores, enfatizando o compromisso das três esferas do poder público e a colaboração da sociedade, definia os âmbitos sobre os quais o programa deveria incidir (ensino fundamental, pré-escola, educação de jovens e adultos, ensino médio e educação especial), assumia a metodologia participativa de formulação proposta pela CNAIA (compreendendo assembléias e comissões municipais, estaduais e nacional) e reafirmava as metas anteriores, a elas acrescentando a ampliação do atendimento pré-escolar em pelo menos 10% ao ano. No tópico dedicado à educação de jovens e adultos, o documento incorporava de modo sintético as diretrizes formuladas pela Comissão Paritária de 1988:

> *"No Brasil, além da atenção a ser dedicada ao ensino fundamental de crianças, tem-se um longo caminho a percorrer na área da educação de jovens e adultos. (...)*
> *Recentes estudos da UNESCO comprovam que investimentos de grande porte direcionados apenas à alfabetização não são suficientes para reduzir o analfabetismo, e que a alfabetização só se torna verdadeiramente funcional na chamada fase de pós-alfabetização. Por esta razão, evita-se, hoje, no Brasil, promover a educação de jovens e adultos através de campanhas temporárias.*
> *A visão histórica da educação básica de jovens e adultos e o quadro hoje existente apontam para as seguintes diretrizes básicas: garantir sua inserção orgânica nos sistemas de ensino (via regular e supletivo); alocar recursos financeiros suficientes para assegurar sua universalização e qualidade; construir sua identidade, levando em consideração o perfil, a cultura e as expectativas da clientela e sua relação com o mundo do trabalho; valorizar o educador de jovens e adultos; garantir a continuidade dos estudos aos egressos de programas especiais de alfabetização.*
> *O país só será considerado socialmente justo e democrático quando toda sua população tiver uma base mínima igualitária no que diz respeito aos direitos fundamentais à educação, à saúde, ao trabalho e à habitação."* (Brasil, MEC, 1991a, p. 26)

4.2.2. O PNAC do Ministro

Em maio de 1990, quando tornou pública a intenção de implementar o PNAC, Carlos Chiareli divulgou que sua meta seria alfabetizar em uma década 21 milhões de brasileiros, 7 milhões dos quais já no primeiro ano. O Ministro passou os primeiros meses de governo em busca de apoio ao Programa junto a lideranças políticas, eclesiais, sindicais, empresariais e acadêmicas, encontros esses que lhe asseguraram contínua exposição na imprensa. Em agosto, reuniu-se com a Presidência do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) para tratar da colaboração das Universidades; em

setembro, com representantes da CNBB, lideranças empresariais e sindicais (CUT, CGT, Força Sindical)[65]. A adesão da imprensa escrita e televisiva deveu-se, em parte, à repercussão positiva do Seminário Alfabetização e Mídia (Rio de Janeiro, RJ: set. 1990), promovido pela Fundação Roberto Marinho.

Quando da cerimônia de lançamento oficial do Programa, em 11 de setembro de 1990, o Ministro declarou que o PNAC disporia de Cr$ 10 bilhões em 1990 (aos quais poderiam somar-se Cr$ 6 bilhões provenientes do excesso de arrecadação, a depender de aprovação do Congresso) e outros Cr$ 40 bilhões em 1991. Uma semana antes, porém, o Presidente havia vetado o inciso VII do Artigo 37 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada pelo Congresso, que asseguraria ao MEC recursos adicionais para projetos de educação básica. Até aquele mês de setembro, o MEC ainda não havia repassado aos Estados um só tostão da Quota Federal do Salário Educação. Enquanto o Ministro anunciava ao público externo vultosos investimentos no PNAC[66], o Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, encaminhava ação de inconstitucionalidade contra a LDO 7.999, por não assegurar o disposto no Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição que, à época, determinava a aplicação de 50% dos recursos vinculados na erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental[67].

O governo também emitiu uma Medida Provisória autorizando o emprego dos recursos provenientes das aplicações financeiras sobre o Salário Educação em outros níveis de ensino que não o fundamental. Reeditada por quatro vezes consecutivas, essa Medida foi objeto de protestos da Comissão Nacional do PNAC que, quando instalada em fins de novembro, exigiu sua retirada do Congresso pelo governo. Em resposta, o Presidente sancionou às vésperas do Ano Novo a Lei 8150, que autorizava a aplicação financeira de recursos oriundos do Salário Educação, restringindo a destinação dos resultados de tais aplicações a encargos do ensino fundamental regular e especial e da pré-escola.

---

[65] A CUT discutiu o PNAC em sua I Conferência Nacional de Educação (Belo Horizonte: 20-21/08/1991) e chegou a formular um projeto de alfabetização envolvendo os sindicatos filiados (Central, 1991), mas acabou por não levar adiante a proposta em virtude das dificuldades de relacionamento com o governo federal.

[66] Para a UNESCO, o governo brasileiro declarava que iria investir US$ 140 milhões em 1990 e US$ 560 milhões nos anos seguintes. Fonte: *EFA 2000 Boletin*, 2 (2). Unesco, 1990.

[67] Foi do CONSED a iniciativa de ingressar em janeiro de 1990 junto à Procuradoria da República com uma representação solicitando fosse impetrada junto ao STF ação direta de inconstitucionalidade por omissão dos poderes Legislativo e Executivo contra a Lei 7.999 de 31/01/1990, que aprovou o Orçamento da União, descumprindo o Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal. O pedido foi acolhido pelo Procurador Aristides Junqueira em julho de 1990, mas o STF acabou acatando a tese da Advocacia da União segundo a qual a exigência legal de aplicação de 50% dos recursos vinculados à educação na universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo referia-se às três esferas de governo em conjunto, e não a cada uma delas em separado, como preconizava o CONSED.

Em dezembro, na prestação de contas dos 90 primeiros dias do PNAC, o Ministro assegurou dispor para o PNAC de Cr$ 21,1 bilhões, dos quais 55% já teriam sido liberados até aquela data em favor dos municípios (37%), de instituições federais (17,5%) e entidades de educação especial (4,5%). A dança dos números do Ministro permite inferir que o rótulo do PNAC estava sendo aplicado indiscriminadamente a toda gama de ações ordinárias e extraordinárias envolvendo transferências da União aos estados, municípios, instituições públicas e privadas, universidades, etc, bem como servindo de álibi para a flexibilização de critérios técnico-burocráticos na concessão e liberação de tais recursos. O exame da imprensa da época[68] permite seguir o périplo do Ministro pelo país em solenidades de assinatura de convênios que privilegiaram seu Estado natal (Chiarelli pretendia postular o governo do Rio Grande do Sul em 1994), estados e municípios governados por seu partido, bem como as entidades de assistência a excepcionais.

Dentre os convênios firmados pelo Ministro em nome do PNAC, o que teve maior repercussão pública foi, possivelmente, aquele envolvendo a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, pelo qual diversos sindicatos patronais nos estados organizaram projetos de alfabetização nos canteiros de obras. Entre março e abril de 1991 foram assinados convênios entre o MEC e os SINDUSCON do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Distrito Federal[69].

Perante a imprensa, foi freqüente que o Ministro incluísse na conta do PNAC recursos de empréstimos internacionais da ordem de U$ 300 a U$ 350 milhões, dentre os quais os únicos de fato existentes referiam ao Projeto Nordeste, estavam em negociação com o Banco Mundial desde o governo Sarney e, exceção feita a U$ 1 milhão que seriam aplicados pelo UNICEF em 1991, não tinham desembolsos previstos antes de 1992. Chiarelli chegou a viajar a Washington em janeiro de 1991, na tentativa de antecipar o desembolso dos recursos junto ao Banco, mas não consta que tenha tido êxito. Também com vistas a obter apoio de organismos internacionais, promoveu o Encontro Internacional de Alfabetização e Cidadania (Brasília, DF: 3 a 5/5/1991), transmitido na forma de teleconferência às salas da Embratel de todo o país. Uma reunião preparatória a esse

[68] Sobre o assunto, consultar *Boletim do GETA* n. 5, São Paulo, junho de 1991, p. 3-4.

[69] O Presidente da República prestigiou com sua presença o amigo e correligionário Deputado Paulo Octávio (PRN/DF), que representou o SINDUSCON/DF na cerimônia de assinatura de convênio com o MEC, no valor de Cr$ 115 milhões, destinados a alfabetizar 1750 operários (o que representava um custo-aluno de U$ 267,7). O projeto do SINDUSCON/DF recebeu destaque da imprensa em virtude da prática de estimular a freqüência dos operários às salas de aula de alfabetização mediante distribuição de merenda e sorteio de prêmios.

evento realizou-se em Brasília de 18 a 21/02/1991, ocasião em que técnicos do Banco Mundial criticaram a amplitude das metas do PNAC face a escassez dos recursos disponíveis.

Nas conclusões do documento que sistematizou a contribuição das comissões estaduais do PNAC, os autores afirmariam:

> *"(...) O MEC, por certo, muito contribuiu para a problemática situação em que hoje se encontra o PNAC. Via de regra, não prestigiou ou sequer considerou a estratégia que havia por ele sido proposta, firmando convênios de financiamento com várias instituições, através do FNDE e em nome do PNAC, mas à margem de qualquer elemento oferecido pelas comissões estaduais ou pela comissão nacional.*
> *(...) o esforço de mobilização ocorrido a partir das comissões, das delegacias do MEC ou das secretarias de educação, em colaboração com a SENEB, foi desgastado por diversos fatores. Um deles foi a falta de clareza na distribuição dos recursos do FNDE, realizada diretamente pelo ministro, o que acabou por esvaziar a mobilização do PNAC que tinha, entre os seus objetivos expressos, o estabelecimento de critérios para o repasse de verbas. Outro fator foi a indefinição do montante de recursos destinados ao Programa, deixando de lado o objetivo de responsabilidade compartida, presente no documento de diretrizes. Esse aspecto restringe se não inviabiliza a proposta de gestão democrática que poderia vir a ser garantida pela respresentatividade dos gestores dos fundos do PNAC, previstos na estratégia mas não criados."* (Luce, Fávero & Haddad, 1992, p. 21-22).

Quando em agosto de 1991 o processo de *impeachment* do Presidente da República semi-paralisou o governo federal, Carlos Chiarelli foi deslocado para a coordenação das relações junto ao Mercosul e o físico José Goldemberg (PMDB/SP) assumiu o Ministério da Educação. Em novembro de 1991, enquanto aproximadamente seis mil projetos pleiteando recursos tramitavam no MEC, o governo federal ainda mantinha em aplicações financeiras C$ 200 bilhões do FNDE e Cr$ 35 milhões da SENEB que deveriam ter sido aplicados em educação básica ao longo do ano[70].

4.2.3. As universidades e o PNAC

O modo pelo qual as universidades se inseriram no PNAC merece análise particular, pois permite apreciar seu papel social frente aos desafios da alfabetização de jovens e adultos.

Em princípios de março de 1990, meses antes da reunião entre o Presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e o Ministro Chiarelli, que selou o acordo pelo qual as universidades aderiram ao PNAC, realizou-se em Belo Horizonte a 50ª Reunião Plenária

[70] Informação prestada à Comissão Nacional do PNAC pelo então Secretário Nacional de Educação Básica, Paulo Elpídio de Menezes, em 13/11/1991.

do CRUB. Pautado pelo transcorrer do Ano Internacional da Alfabetização e já dispondo da informação de que o novo governo tinha planos de implementar um programa nesta direção, um dos grupos de trabalho abordou o tema *Universidade, Cidadania e Alfabetização*. Convidada a subsidiar o debate, a professora da UFMG Magda Becker Soares elaborou um *paper* extremamente pertinente para a ocasião, em que discutia os nexos entre cidadania e alfabetização e criticava o conteúdo político-ideológico dos discursos que, em base a uma visão que subordina a cidadania à alfabetização, têm legitimado as campanhas e programas de alfabetização (Soares, 1990). À luz desse subsídio, o grupo de trabalho concluiu que a função precípua da universidade frente aos desafios da alfabetização é a produção e disseminação de conhecimento e a formação inicial e continuada dos educadores. Essa posição, entretanto, foi questionada em plenário por diversos reitores que, argumentando que o analfabetismo era um desafio urgente e um programa nacional de alfabetização uma oportunidade da universidade legitimar-se perante a sociedade, defenderam a cessão do espaço físico e o engajamento dos professores e estudantes das universidades em atividades diretas de alfabetização de jovens e adultos; outros reitores, porém, criticaram as estratégia de enfrentamento do analfabetismo por meio de campanhas emergenciais e afirmaram que o engajamento direto das universidades nessas tarefas constituía um desvio de suas funções primordiais. A divergência foi solucionada por uma formulação conciliatória, segundo a qual o engajamento ativo das universidades em programas de alfabetização de jovens e adultos foi admitido como uma das possibilidades de suas atividades de extensão (Conselho, 1990b).

Foi com este aval que a direção do CRUB participou de articulações visando ao PNAC e, tendo participado da reunião da Comissão Nacional de 15/08/1990, o Presidente em exercício, Reitor Raimundo Helio Leite, emitiu comunicado aos demais reitores (Circular 0268-16/08/90) em que divulgava o calendário de encontros municipais, estaduais e nacional proposto pelo MEC, informava um cronograma interno de consulta por meio do qual a posição do Conselho seria formulada, e no qual enfatizava:

> *"1. Não se trata de campanha de alfabetização, mas de um Programa de governo com duração inicial de 5 anos, não tendo o caráter transitório que caracterizou os programas anteriores.*
> *2. O Programa terá o município e a escola como centro de suas ações, o que significa que haverá recursos para reconstrução e reequipamento das escolas, podendo haver, inclusive, melhoria salarial dos professores.*
> *3. Haverá autonomia na escolha dos métodos.*
> *4. O Programa disporá, inicialmente, de Cr$ 10 bilhões e a cada ano novos recursos serão alocados.*

5. As universidades que quiserem participar do Programa poderão solicitar recursos da SENESU, através da apresentação de projetos específicos. "

Menos de um mês depois, quando a 11 de setembro de 1990 o PNAC foi lançado publicamente, foram os reitores que, descendo a rampa do Palácio do Planalto ao lado do Presidente e do Ministro, compuseram a moldura das fotos estampadas no dia seguinte nos principais diários do país. Em novembro, o MEC assinaria com CRUB convênios relativos ao PNAC no valor de CR$ 850 milhões, envolvendo 69 instituições de ensino superior públicas e privadas[71].

4.2.4. A participação dos segmentos progressistas no PNAC: o caso do GETA

A adoção da metodologia participativa proposta pela CNAIA teve um poderoso efeito de legitimação, dotando o PNAC da capacidade de carrear para suas comissões e assembléias a participação de segmentos e organizações sociais que não tinham qualquer identidade política com o governo eleito. Um exemplo representativo desse processo pode ser encontrada na participação do Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização (GETA).

Em preparação ao Ano Internacional da Alfabetização, organizações não governamentais associadas ao International Council of Adult Education (ICAE) lançaram, em março de 1989, uma campanha visando a constituição de uma International Task Force on Literacy (ITFL). Em outubro de 1989, o ITFL reuniu-se em Suraj, na Índia, e aprovou um "Chamado para a ação" (Grupo, 1989). Atendendo a esse chamado, centros de educação popular filiados à RAAAB e ao CEAAL em São Paulo tomaram a iniciativa de promover uma articulação informal de educadores vinculados a organismos governamentais e não governamentais que recebeu a denominação Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização (GETA) e promoveu, ao longo de 1989 e 1990, uma série de encontros municipais, setoriais e estaduais. Esse processo de mobilização acabou por repecutir nacionalmente[72] e, com apoio da Prefeitura paulistana e do UNICEF, o GETA lançou-se à

---

[71] Os convênios beneficiavam 34 universidades federais com recursos de Cr$ 535,3 milhões, 21 universidades privadas com recursos de Cr$ 197,4 milhões e 13 instituições de ensino superior estaduais e municipais com recursos de Cr$ 117,3 milhões.

[72] Inspirada por essa experiência, uma articulação similar constituiu em 1989 no Distrito Federal o GTPA - Grupo de Trabalho Pró Alfabetização do Distrito Federal e Entorno, formado por grupos de alfabetização mantidos por entidades comunitárias, filantrópicas e religiosas apoiadas por organizações não governamentais e projetos de extensão universitária iniciados em 1985 nas cidades satélites do Distrito Federal e municípios goianos limítrofes. Por meio de uma Emenda Popular, o GTPA influiu na formulação da Lei Orgânica do Distrito Federal e conquistou a criação, pela Lei 849 de 08/09/1995, do Programa Permanente de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos do Distrito Federal, desenvolvido em parceria entre o governo distrital, as universidades (UNB e UCB) e organizações não governamentais (CEPAFRE, CEDEP, CEPs, CPEC, SERPAJ e GEPOSS).

tarefa de promover um Congresso Brasileiro de Alfabetização (São Paulo: 14-16/09/1990), que reuniu cerca de dois mil participantes provenientes de 18 unidades da Federação.

O CBA foi marcado por embates que opuseram representantes de movimentos sociais, acadêmicos, dirigentes municipais e estaduais de ensino aos representantes do MEC em torno ao recém lançado Programa Nacional de Alfabetização e Cidadadania e foi encerrado com a presença de Darcy Ribeiro e Paulo Freire (respectivamente secretários de projetos especiais do Rio de Janeiro e de educação da cidade de São Paulo), em uma plenária que aprovou um documento final e uma contundente declaração dos participantes (Congresso, 1990).

Mesmo tendo se constituído em um fórum crítico ao PNAC, a capacidade de articulação e mobilização do GETA foi reconhecida pelo governo federal, o que lhe assegurou assento nas comissões Nacional e paulista do Programa. Em uma espécie de editorial publicado em seu boletim de junho de 1991, o GETA analisa *"o engajamento de setores progressitas no PNAC"*, aparentemente contraditória com a desconfiança inicial suscitada pelo Programa. Os argumentos eram os seguintes:

> *"(...) Em primeiro lugar, a magnitude do analfabetismo brasileiro é tão grande que seria irresponsável desprezar 'a priori' qualquer iniciativa governamental de minorá-lo. Por menor que seja a confiabilidade da iniciativa, sempre há esperança de poder enriquecê-la e ampliá-la. (...) Considerou-se também que o PNAC, ao optar, ainda que de forma pouco clara, por uma estrutura de Coordenação por Comissões Municipais, Estaduais e Nacional eleitas, abria um espaço para o estabelecimento de critérios objetivos na distribuição de recursos. (...) A participação na elaboração desses critérios e a fiscalização de seu cumprimento seria uma contribuição significativa dos setores progressistas no uso correto das verbas públicas (...). Outro motivo (...) foi a crença na força da transparência como elemento capaz de induzir um programa, ainda que falho, a perseguir seus objetivos. Consideraram que quanto mais ocultos fossem seus procedimentos, maiores seriam as possibilidades de abandono de seus objetivos para ser engolido por interesses inconfessáveis e transformar-se em mais um fracasso no campo da alfabetização (...). Buscar informações e divulgá-las seria uma atividade para impedir o desvirtuamento da proposta inicial. Obter informações confiáveis supõe participação. Finalmente, foi considerado que, falhando todo esforço para tornar o PNAC viável e útil, seria necessário denunciá-lo à sociedade brasileira. Avaliou-se que nesta hipótese, tal denúncia teria maior repercussão e credibilidade por ser feita por quem houvesse se empenhado no sucesso do Programa. Isto afastaria a suspeita de denúncia revanchista ou de oposição sistemática e parcial".* (Boletim do GETA n. 5, p. 1)

O texto é bastante elucidativo das motivações democráticas que levaram esses segmentos a engajarem-se no PNAC: os objetivos explícitos do Programa referiam-se à satisfação de

direitos sociais que se aspirava atender; a crença na participação como instrumento de mudança no padrão de gestão da coisa pública, baseada nos princípios de publicidade e transparência.

4.2.5. O PNAC das comissões

O Decreto 99.519 de 11/09/1990, pelo qual o Presidente Fernando Collor de Mello oficializou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania, também nomeava uma Comissão Nacional com as atribuições de subsidiar a política e propor critérios de alocação de recursos do Programa. O Senador João Calmon foi designado seu Presidente de honra. As pessoas chamadas a compor a Comissão não haviam sido consultados previamente[73], mas a professora Sônia Kramer foi a única que recusou-se a participar e solicitou a revisão do Decreto de nomeação, emitindo uma carta aberta em que manifestou indignação pelo uso não autorizado de seu nome e, numa crítica explícita ao Programa, afirmou *"a convicção de que mais do que programas ou campanhas demagógicos, mais do que projetos populistas de qualquer espécie, o que precisamos é fortalecer nossa escola pública, garantir condições dignas de trabalho e salários para os nossos professores, desenvolver projetos de qualificação do magistério, além de implementar uma política educacional vinculada a um projeto cultural sério e conseqüente de forma a favorecer o acesso de nossas populações à escrita"*.

A Comissão só foi instalada ao final de novembro de 1990 e nos quinze meses seguintes realizou oito reuniões, no intervalo entre as quais os encaminhamentos relativos ao PNAC foram assumidos por um comitê executivo composto por representantes da SENEB, UNDIME e CONSED. Seu papel consistiu em manter um canal de comunicação entre as instituições e o MEC, e exercer uma precária coordenação da mobilização iniciada nos municípios e estados em torno do Programa.

Embora tenha discutido uma proposta preliminar de critérios para distribuição de recursos do PNAC aos estados e municípios, a Comissão não exerceu controle sobre a execução orçamentária do Programa e sequer incidiu sobre outras decisões relevantes de política

[73] Pelo Decreto 99.519, a Comissão seria presidida pelo Ministro e constituída pelos quatro Secretários do MEC, pelos Presidentes do CFE, INEP, CONSED, UNDIME e CRUB, representantes da Fundação Roquette Pinto, do MEB, da RAAAB e do GETA, aos quais se somariam até 20 personalidades indicadas pelo Presidente da República. No dia seguinte o DOU complementou o Decreto, nomeando o Senador João Calmon Presidente de Honra da Comissão, e designando outros 17 membros, muitos dos quais haviam participado da CNAIA: Anna Bernardes da S. Rocha, Celso Beisiegel, Eglê Franchi, Luiza de Teodoro Vieira, Maria Adozinda Costa, Walter Garcia, Sérgio A. da S. Leite, Sônia Kramer, Thereza Penna Firme, Maria Valderez de Souza Barbosa, Lúcia Rolla Senna, Adolfo Homma, Maria Regina Cabral; Abiacy Fradique, Eurides Brito, Júlia Cury e Creuza Maria Aragão.

educacional do período, que compreenderam a ampliação do ano escolar para 200 dias letivos e a criação do programa de construção de Centros de Atenção Integral à Criança (CAICs)[74].

A metodologia do PNAC, tomada de empréstimo àquela proposta pela Comissão Nacional do AIA, previa a construção participativa de um Plano Nacional de Alfabetização por meio da mobilização em comissões e assembléias desde os municípios e estados, que seriam consolidadas em uma conferência nacional. O processo foi desencadeado por intermédio de uma circular dirigida pelo Ministro aos prefeitos em 28/09/1990 recomendando a realização de assembléias e a elaboração de planos municipais de alfabetização, seguida de orientações operacionais. A proposta recebeu surpreendente adesão: inúmeras comissões se constituíram, conferências municipais e estaduais foram realizadas e planos foram elaborados[75]. Esses subsídios deveriam confluir para uma Conferência Nacional de Alfabetização e Cidadania que, após sucessivos adiamentos, chegou a ter data fixada para abril de 1992, mas nunca chegou a realizar-se. Em abril de 1991, porém, o MEC e a Comissão Nacional do PNAC promoveram em Brasília uma Reunião Preparatória à Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania, cujos ricos e lúcidos resultados foram assumidos em caráter meramente indicativo e não tiveram maior conseqüência (Brasil. MEC, 1991c).

O descrédito do governo federal em função das denúncias de corrupção e do processo de *impeachment* presidencial somou-se ao desgaste do PNAC por suas próprias contradições internas para conduzir à desmobilização das comissões municipais e estaduais do

[74] O PRONAICA - Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente - foi gestado pelo Presidente Collor de Mello e o Ministro da Saúde Alceni Guerra como parte do Projeto "Minha Gente", da Legião Brasileira de Assistência (presidida pela Primeira Dama) com o objetivo de oferecer atenção integral à infância em unidades educacionais de tempo integral que proveriam assistência materno-infantil, creche e pré-escola, ensino fundamental, alojamento para menores abandonados, alfabetização de adultos e cursos profissionalizantes noturnos. Inspirado nos CIEPs - Centros Integrados de Educação Pública - criados durante o governo de Leonel Brizola no Rio de Janeiro, os CAICs - Centros de Atenção Integral à Criança - consistiam em uma planta padrão de grande porte construída pelo governo federal, a ser integrada às redes municipais de ensino, responsáveis pela cessão do terreno, alocação de pessoal e manutenção. Na ocasião, o projeto não foi discutido no âmbito do MEC, atraiu o interesse de prefeitos e construtoras, e chegou a ser iniciado ainda durante a gestão Collor de Mello, que prometia construir 20 "fábricas de escolas" e 20 CAICs ainda em 1991, mediante um investimento inicial de Cr$ 62 bilhões provenientes dos orçamentos dos ministérios da Saúde, Assitência Social, Justiça e Economia. Em novembro de 1991, o Ministro José Goldemberg manifestou à Comissão Nacional do PNAC a intenção de corrigir distorções do projeto original e informou que 700 CAICs seriam construídos até fins de 1992, para a manutenção dos quais o MEC canalizaria Cr$ 42 bilhões.

[75] Em janeiro de 1991 o MEC elaborou a pedido da Comissão Nacional do PNAC uma sistematização preliminar dos documentos elaborados em 15 Unidades da Federação até aquela data (Brasil. MEC, 1991b). Uma sistematização mais abrangente, com vistas a subsidiar a Conferência Nacional, só seria concluída um ano depois, pouco antes do Programa ser abandonado pelo MEC (Luce, Fávero & Haddad, 1992).

Programa. A decisão unilateral do MEC de abandonar o Programa a partir de fevereiro de 1992 representou apenas a pá de cal sobre um processo já moribundo. O documento que sistematizou a contribuição das comissões ao PNAC terminava com as seguintes palavras:

> *"(...) Podemos afirmar que, lastimavelmente, o próprio Programa corre o grave risco de constituir apenas um episódio. Não se tem o direito, no entanto, de promover uma ampla mobilização e deixar sem resposta as solicitações dela advindas, ou sem justificativa as opções de financiamento feitas através de outros mecanismos e critérios."* (Luce, Fávero & Haddad, 1992, p. 23)

Pois foi o que ocorreu. O PNAC será lembrado por aqueles que nele ingenuamente se envolveram como um episódio de violência contra os anseios de participação da sociedade na gestão dos destinos da educação pública.

4.2.6. O fim do PNAC

O físico José Goldemberg assumiu o Ministério da Educação em agosto de 1991 e nele permaneceu por menos de um ano, sendo substituído por Eraldo Tinoco (PFL/BA) às vésperas do *impeachment* do Presidente Collor. Foi o primeiro membro da comunidade acadêmica a assumir essa pasta desde a volta dos militares aos quartéis, rompendo o ciclo em que o MEC se convertera em território partidário do PFL. Sua nomeação suscitou a expectativa de adoção pelo MEC de uma racionalidade distinta daquela que até então subordinara a condução da política federal de educação a interesses político-partidários e regionais menores. Goldemberg foi precursor na introdução da linguagem do planejamento racional ordenado por critérios de eficácia e eficiência, que a era dos economistas viria a consolidar no Ministério em anos posteriores. É compreensível, portanto, que logo ao início de sua gestão, o Ministro Goldemberg tenha demonstrado reserva, quando não discordância, com relação ao PNAC e sua continuidade.

Por ocasião do IV Fórum Nacional da UNDIME (Brasília, DF: 26/08/1991), perante uma platéia constituída por mais de uma centena de secretários municipais de educação e por representantes das Comissões Nacional e Estaduais do PNAC, Goldemberg manifestou a opinião razoável de que planos com metas arrojadas, quando não ancorados em bases compatíveis de financiamento, são peças de ficção inúteis para orientar uma ação político-administrativa conseqüente.

Criticado por descontinuar um processo que envolvera a participação de milhares de pessoas, o Ministro foi convencido pelo Secretário de Educação Básica Paulo Elpídio de Menezes e pelo Diretor de Política Educacional Célio da Cunha a convocar novamente a

Comissão Nacional do PNAC. Goldemberg chegou a presidir duas de suas reuniões, na primeira das quais afirmou que as metas do Programa seriam cumpridas. Até princípios de 1992 o MEC ainda sustentou a pretensão de realizar em abril daquele ano a Conferência Nacional de Alfabetização e Cidadania; para esta finalidade a SENEB encomendou a um comitê técnico a sistematização das contribuições dos estados ao PNAC (Luce, Fávero & Haddad, 1992). A reunião da Comissão Nacional do PNAC convocada para fevereiro (cuja pauta abordava a preparação da Conferência), porém, foi adiada à última hora, mediante um telegrama em que o MEC alegava dificuldades operacionais temporárias. Desde então o Programa, a Comissão e a Conferência foram relegados ao mais completo esquecimento.

A ênfase da gestão do Ministro José Goldemberg à frente do MEC foi direcionada ao equacionamento do paralelismo que se estabelecera entre a SENEB e o FNDE, bem como à afirmação da prioridade estratégica a ser conferida ao ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos. Sobre a lugar a ser ocupado pela educação de jovens e adultos na política educacional, o Ministro não podia ser mais claro:

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

Essa declaração do então ministro José Goldemberg, totalmente divergente ao espírito da Constituição de 1988, não expressava uma opinião isolada. Ao contrário, foi a primeira manifestação de uma tendência de pensamento que, nos anos seguintes, se fortaleceria em meio à intelectualidade influente sobre o governo[76].

4.3. O ensino supletivo

No início de 1990, o MEC sofreu uma reforma administrativa em que o ensino supletivo foi inserido no organograma institucional em uma posição mais favorável que aquela do período anterior, até mesmo porque o setor teria que assumir funções da extinta Fundação

[76] Dois anos depois, o economista Cláudio Moura Castro (então consultor do Banco Mundial), referindo-se à educação de adultos, declararia: *"(...) Isso não funcionou em lugar nenhum, a não ser em condições excepcionais (...) que não podem ser reproduzidas no Brasil. Nós não temos recursos para colocar um analfabeto por dez horas todos os dias na escola. É simples: não adianta oferecer a ele uma segunda chance dentro do mesmo sistema no qual já fracassou. Melhor investir para que o sistema de educação básico passe a funcionar"* (*Veja*, 5/5/1993, p. 9). Seguindo a mesma linha de raciocínio, o pesquisador do IPEA, Sérgio Costa Ribeiro, diria à mesma revista: *"Alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação"* (*Veja*, 23/06/1993).

Educar. Ocupando o mesmo nível hierárquico do ensino fundamental, médio, da educação especial e infantil no interior da Secretaria Nacional de Educação Básica, a Coordenação Geral de Educação Supletiva ficou subordinada à Diretoria de Educação Especial e Supletiva e organizou-se internamente nas Divisões de Alfabetização de Jovens e Adultos e Educação Continuada. Contando com uma equipe técnica de sete pessoas, lideradas por Carmen Moreira de Castro Neves (que em anos anteriores ocupara a chefia do Departamento de Pesquisas e Estudos Educacionais da Fundação Educar), a Coordenação engajou-se na formulação e desenvolvimento do PNAC, procurando que em seu interior a educação de jovens e adultos não se restringisse a programas de alfabetização inicial, mas se estendesse ao ensino fundamental completo.

Em fins de 1990, a Coordenação formulou diretrizes de política nacional para o ensino supletivo muito assemelhadas àquelas formulados no governo anterior no âmbito da Fundação Educar. O documento propunha a inserção orgânica da educação de jovens e adultos nos sistemas de ensino, a construção da identidade pedagógica própria a essa modalidade, a garantia de habilitação e profissionalização de seus educadores, a alocação de recursos orçamentários compatíveis com as necessidades de seu desenvolvimento, a extensão dos programas suplementares (material didático-escolar, transporte, saúde e alimentação) aos seus educandos, o incentivo às organizações civis prestadoras de serviços, a participação popular e gestão democrática da política educacional. Com base nessas diretrizes, as linhas de trabalho priorizadas para 1991 compreendiam uma vertente externa de apoio aos sistemas de ensino na oferta de cursos de suplência de ensino fundamental, ensino regular noturno, aprendizagem de jovens estudantes da educação básica, aperfeiçoamento de docentes da educação de jovens e adultos e habilitação de professores leigos na modalidade suprimento, bem como às entidades da sociedade civil incorporadas ao PNAC que desenvolvessem cursos de alfabetização e educação básica de jovens e adultos; somente quando atendidas estas prioridades, a Coordenação se proporia a cooperar técnica e financeiramente com os sistemas de ensino na oferta dos exames de suplência de ensino médio. Na vertende interna, a Coordenação propunha organizar e difundir informações e conhecimento sobre o tema, apoiar o programa de formação educacional do funcionalismo federal, capacitar o próprio quadro técnico e contemplar a educação de jovens e adultos em programas intersetoriais e interministeriais. Por fim, o documento arrolava um conjunto de dezoito orientações aos estados, municípios, conselhos

de educação e universidades voltadas à ampliação e qualificação da oferta pública de educação de jovens e adultos (Brasil, MEC, 1990c).

Em 1990, a Coordenação não dispunha de orçamento e, portanto, tinha reduzida margem de ação para implementar essas diretrizes. Sua principal realização foi um planejamento financeiro baseado no diagnóstico de demanda e oferta do ensino fundamental para jovens e adultos nos estados, com base no qual conseguiu introduzir no Orçamento da União, a partir de 1991, as rubricas "erradicação do analfabetismo" (destinada aos programas de ensino supletivo de 1ª a 4ª séries) e "universalização do ensino fundamental" (destinada aos programas de ensino supletivo de 5ª a 8ª séries). Os recursos alocados pelo Orçamento da União em 1991, entretanto, sofreram forte contingenciamento pelo Ministério da Fazenda e somente 30% foram liberados para repasse aos estados que, não conhecendo oss procedimentos, realizaram uma execução orçamentária ainda mais reduzida.

A Coordenação planejava orientar e capacitar os dirigentes do ensino supletivo para que a execução orçamentária de 1992 fosse mais eficiente, mas o seminário planejado com essa finalidade foi suspenso à última hora pelo novo Ministro José Goldemberg, que também cortou radicalmente a proposta orçamentária da Coordenação para 1992, que atribuía em torno de 20% dos recursos da SENEB para o ensino supletivo. O documento de reorientação da política educacional elaborado pelo novo Ministro atribuía prioridade quase exclusiva para o ensino fundamental de crianças e adolescentes e não trazia uma só linha de ação relativa à educação de jovens e adultos. A impossibilidade política de conferir alguma relevância à eeducação de jovens e adultos dentro do MEC conduziu ao pedido de exoneração da Coordenadora em novembro de 1991, que foi seguida por toda sua equipe, resultando no esvaziamento temporário da Coordenação Geral.

O setor responsável pelo ensino supletivo no MEC foi recomposto em 1992 com *status* inferior de Divisão e exíguo orçamento, sendo designada para sua chefia a Profa. Consuelo Luiza Gonzalez Jardon, que entretanto não dispunha de nenhuma equipe. O ensino supletivo só voltaria a ter alguma relevância no MEC após o afastamento do Presidente Collor, na gestão do Ministro Murílio Hingel.

5. O Governo Itamar Franco e o Plano Decenal de Educação para Todos

Alçado à Presidência pelo afastamento de Fernando Collor de Mello em outubro de 1992, o Vice compôs o governo mediante uma ampla coalizão partidária, mas nomeou para o comando da educação um técnico de sua confiança, o ex-Reitor da Universidade Federal

de educação e universidades voltadas à ampliação e qualificação da oferta pública de educação de jovens e adultos (Brasil, MEC, 1990c).

Em 1990, a Coordenação não dispunha de orçamento e, portanto, tinha reduzida margem de ação para implementar essas diretrizes. Sua principal realização foi um planejamento financeiro baseado no diagnóstico de demanda e oferta do ensino fundamental para jovens e adultos nos estados, com base no qual conseguiu introduzir no Orçamento da União, a partir de 1991, as rubricas "erradicação do analfabetismo" (destinada aos programas de ensino supletivo de 1ª a 4ª séries) e "universalização do ensino fundamental" (destinada aos programas de ensino supletivo de 5ª a 8ª séries). Os recursos alocados pelo Orçamento da União em 1991, entretanto, sofreram forte contingenciamento pelo Ministério da Fazenda e somente 30% foram liberados para repasse aos estados que, não conhecendo os procedimentos, realizaram uma execução orçamentária ainda mais reduzida.

A Coordenação planejava orientar e capacitar os dirigentes do ensino supletivo para que a execução orçamentária de 1992 fosse mais eficiente, mas o seminário planejado com essa finalidade foi suspenso à última hora pelo novo Ministro José Goldemberg, que também cortou radicalmente a proposta orçamentária da Coordenação para 1992, que atribuía em torno de 20% dos recursos da SENEB para o ensino supletivo. O documento de reorientação da política educacional elaborado pelo novo Ministro atribuía prioridade quase exclusiva para o ensino fundamental de crianças e adolescentes e não trazia uma só linha de ação relativa à educação de jovens e adultos. A impossibilidade política de conferir alguma relevância à educação de jovens e adultos dentro do MEC conduziu ao pedido de exoneração da Coordenadora em novembro de 1991, que foi seguida por toda sua equipe, resultando no esvaziamento temporário da Coordenação Geral.

O setor responsável pelo ensino supletivo no MEC foi recomposto em 1992 com *status* inferior de Divisão e exíguo orçamento, sendo designada para sua chefia a Profa. Consuelo Luiza Gonzalez Jardon, que entretanto não dispunha de nenhuma equipe. O ensino supletivo só voltaria a ter alguma relevância no MEC após o afastamento do Presidente Collor, na gestão do Ministro Murílio Hingel.

5. O Governo Itamar Franco e o Plano Decenal de Educação para Todos

Alçado à Presidência pelo afastamento de Fernando Collor de Mello em outubro de 1992, o Vice compôs o governo mediante uma ampla coalizão partidária, mas nomeou para o comando da educação um técnico de sua confiança, o ex-Reitor da Universidade Federal

de Juiz de Fora, Murilio Hingel, que já ocupara a Secretaria de Educação do Município mineiro quando Itamar Franco fora Prefeito.

Em reunião internacional realizada na China, o Ministro tomou ciência do risco que o Brasil corria de desqualificação perante os programas de cooperação internacional por não ter cumprido, três anos após a Conferência Mundial de Educação para Todos, os requisitos mínimos relativos aos compromissos assumidos em Jontiem. Hingel procurou então agilizar a elaboração de um plano de educação básica, visando sua apresentação à terceira reunião do Comitê Inter-Agencial e do Fórum Consultivo, que se reuniria em Nova Delhi, na Índia, em fins de 1993. Foi este o impulso para que o Ministério emitisse a Portaria 489 de 18/03/1993 criando comissão especial para elaborar o Plano Decenal de Educação para Todos, cujo grupo executivo foi constituído por representantes do Ministério, CONSED e UNDIME, sob coordenação da SEF/MEC. Esse grupo divulgou ainda em abril de 1993 uma minuta (Brasil. MEC, 1993a) que, difundida pela Comitê Consultivo do Plano[77], recebeu contribuições de especialistas e educadores na Semana Nacional de Educação para Todos (Brasília: 10-14/5/1993), ao final da qual o Ministro, os presidentes do CONSED, UNDIME, CRUB e demais autoridades e lideranças presentes firmaram o Compromisso Nacional de Educação Para Todos. Em julho, essa primeira versão do Plano (Brasil. MEC, 1993a) foi levada à reunião do Comitê Inter-Agencial de Paris. Posteriormente, foi submetida ao debate nos estados, municípios, em eventos setoriais regionais e nacionais, sendo consolidada em reunião realizada em 4 e 5 de novembro[78]. A versão resultante desse processo foi, então, levada pelo Ministro à Conferência de Nova Delhi (Brasil. MEC, 1993b).

Essa segunda versão do Plano diagnosticava a existência na população com idade superior a 15 anos de 17,5 milhões de analfabetos absolutos e 18,8 milhões que não haviam concluído quatro anos de estudos (p. 22), fixava a meta de *"ampliar o atendimento (...) de modo a oferecer oportunidades de educação básica equivalente ao ensino fundamental para 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de subescolarizados"* (p. 42) e recomendava uma estratégia de ação voltada à sistematização da educação continuada de jovens e adultos em estruturas institucionalizadas, porém dotadas de elevada flexibilidade e

[77] O Comitê Consultivo foi constituído pelo CONSED, UNDIME, CFE, CRUB, CNI, MEB/CNBB, CNTE, UNESCO e UNICEF, e ampliado posteriormente com a participação do Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, Confederação Nacional das Mulheres do Brasil, OAB e Ministério da Justiça.

[78] Essa reunião contou com a presença dos membros do Comitê Consultivo e representantes da SBPC, ANFOPE, FCC, CUT, CGT, SENAI, SESI, SENAC, CONANDA, OMEP, FINAPA, ABA, ANPAE, Instituto Euvaldo Lodi e Fundação Bradesco.

variedade de meios de atendimento, presenciais e à distância, operadas em sistemas descentralizados pelos estados, municípios, instituições de formação profissional e organizações não governamentais (p. 49).

Ainda que a motivação original para a formulação do Plano Decenal estivesse associada às relações internacionais, o processo de consultas desencadeado no âmbito interno gerou mobilização, expectativas e compromissos que impuseram sua continuidade. Na opinião de Célio da Cunha, então Diretor do Departamento de Política Educacional do MEC, a quem coube a coordenação desse processo, o Plano Decenal introduziu uma nova lógica de formulação de políticas públicas:

> *"O Ministro Hingel teve sensibilidade para desencadear e apoiar um processo participativo, ele acreditou na constituição de todos aqueles colegiados com representantes da sociedade. O Departamento de Políticas Educacionais se transformou em um lugar aberto à sociedade civil no MEC. Para que a sociedade civil ocupasse esse lugar, era preciso deixar que a opinião do MEC fosse formada nesse processo participativo. Aí tem uma diferença conceitual: uma coisa é você ir à sociedade civil com um pacote, outra coisa é você deixar que a opinião do MEC se forme nesse cadinho.*
> *(...) Havia uma consciência entre os assessores e técnicos do Ministério de que a Declaração de Jontiem tinha contradições internas e da existência de algumas limitações em nível internacional, mas também sabíamos que as grandes recomendações do Plano de Ação representavam um consenso dos países membros da UNESCO. A ênfase da Declaração na promoção de parcerias e de processos participativos e o apoio do Ministro nos davam suporte para ir além no âmbito interno. Por isso nós avançamos nos processos de envolvimento da sociedade com o Plano Decenal"* (Entrevista concedida por Célio da Cunha à pesquisadora em 02/12/1999)

Em 1994, o Plano foi difundido em todas as escolas públicas do país e recebeu milhares de contribuições, que convergiram para a Conferência Nacional de Educação Para Todos (Brasília, DF: 29/08-02/09/1994), ocasião em que um novo e mais detalhado Acordo Nacional foi subscrito.

O Acordo determinava empenho dos signatários na continuidade das políticas educacionais orientadas pelo Plano Decenal, na aprovação da nova LDB, no cumprimento dos dispositivos constitucionais relativos ao financiamento da educação e na modificação da composição do Conselho Deliberativo do FNDE; delimitava competências e atribuições das três esferas de governo e da sociedade civil, assumindo compromissos urgentes em relação à cooperação da União, estados e municípios com vistas à satisfação das

necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos, bem como a profissionalização e valorização do magistério[79].

5.1. A atuação da Divisão de Educação de Jovens e Adultos

Durante a gestão do Ministro Hingel à frente do MEC, a educação de jovens e adultos continuou a ocupar posição de Divisão subordinada à Coordenação de Educação à Distância e Continuada[80], que por sua vez se subordinava ao Departamento de Política Educacional da Secretaria de Educação Fundamental. O Ministro manteve no cargo a ex-colega da Universidade de Juiz de Fora, Consuelo Luiza Gonzalez Jardon.

Ao longo de 1993, a DEJA promoveu dois encontros, em cujos títulos a introdução do adjetivo "trabalhador" expressava um debate corrente na formulação da nova LDB com relação à identidade da educação de jovens e adultos, ao mesmo tempo que revelava o crescimento das exigências de escolarização para inserção e permanência no mercado de trabalho.

Em meados do ano a DESU promoveu a Reunião Técnica "A Educação do Trabalhador" (Brasília, DF: 21 e 22/06/93), cuja inovação consistiu em submeter o debate da política de educação de jovens e adultos a um conjunto de atores vinculados aos setores produtivos. Dela participaram representantes da OIT, do Sistema S (SESI, SENAC, SENAI, SENAR), do Instituto Herbert Levy, do SINDUSCON/RJ, do CEFET/RJ, das três centrais sindicais (CUT, CGT e Força Sindical), dos sindicatos dos metalúrgicos de São Paulo e dos trabalhadores da construção civil de Belo Horizonte, ao lado de atores mais usuais em encontros dessa natureza, como o MEB, o CEDI, o IRDEB, a UFRJ e a UNB. Note-se que não estiveram presentes representantes dos sistemas de ensino dos estados e municípios, o que é um sintoma da histórica cisão entre as políticas e práticas de formação geral e profissional de jovens e adultos no país e das dificuldades em conformar fóruns plurais em que essa dicotomia pudesse vir a ser superada.

---

[79] O Acordo Nacional definiu a data de 15/10/1994 para que o Fórum Permanente do Magistério assinasse um Pacto de implantação, no prazo máximo de um ano, do piso salarial nacional do magistério de CR$ 300,00. O Pacto foi subscrito, mas não chegou a ser cumprido pelo governo seguinte, que desativou o Fórum.

[80] Um dos projetos desenvolvidos pela Coordenação de Educação à Distância e Continuada da SEF/MEC neste período foi a produção do programa de capacitação de educadores das séries iniciais do ensino fundamental pela televisão denominado "Um Salto Para o Futuro". Produzido em conjunto com a Diretoria de Tecnologia Educacional da Fundação Roquette Pinto, o programa seria emitido via satélite pela rede de emissoras educativas coordenadas pela TVE mediante uma estrutura de recepção organizada interativa composta por uma rede de telepostos equipados com telefones e fac-símile. A veiculação do "Salto Para o Futuro" só teve início no governo seguinte, em março de 1995, quando 5 dos seus 20 programas foram dedicados à educação de jovens e adultos (Um Salto para o Futuro, 1995). Com formato parcialmente reformulado, a série voltaria a ser veiculada entre 1997 e 1999.

As diretrizes de política educacional contidas no pequeno documento resultante dessa reunião reitera as recomendações consagradas por eventos e comissões anteriores, conferindo maior ênfase ao emprego dos recursos da educação à distância e introduzindo uma sutil reorientação de análise que viria a tornar-se a retórica dominante no período posterior, relacionada à revalorização da educação frente às mudanças no mundo do trabalho decorrentes da crescente incorporação da ciência e técnica aos processos produtivos, em função da qual teciam-se as seguintes considerações:

> *"(...) a dualidade entre os componentes da formação geral e profissional (que marcou historicamente o sistema educacional brasileiro) afigura-se totalmente anacrônica face aos desafios colocados para a educação dos trabalhadores. Cada vez mais os componentes de educação geral constituem a base indispensável para uma formação profissional que exige do trabalhador flexibilidade, autonomia e visão ampla dos processos produtivos. De outro lado, cada vez mais a ciência e a técnica impregnam a vida cotidiana do cidadão comum, exigindo da educação geral maior proximidade ao mundo do trabalho. Ambos os movimentos convergem para uma reestruturação do sistema em direção a uma educação básica pública e de qualidade, que assegure uma formação geral abrangente e tome o mundo do trabalho urbano e rural como um de seus princípios ordenadores."* (Brasil. MEC, 1993c, p. 6-7)

Esse também foi um período em que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais começou a redefinir o seu perfil na direção de fomentar a produção de informações e a pesquisa aplicada à formulação de políticas educacionais, dedicando alguma atenção à educação de jovens e adultos[81].

Com o apoio do Instituto de Educação da UNESCO de Hamburgo, o MEC e o INEP promoveram o Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores (Olinda, PE: 27/09 a 1°/10/1993), que combinou contribuições acadêmicas, análises políticas e relatos de experiências, e reuniu um conjunto plural de 160 convidados internacionais, consultores, dirigentes, técnicos, pesquisadores e lideranças de organizações empresariais e sociais.

O diagnóstico elaborado pelo Encontro reconhecia que o financiamento declinante e desprovido de critérios públicos, combinado à descontinuidade e ao esvaziamento das políticas de educação de jovens e adultos em âmbito federal tinham repercussões negativas na ação das esferas subnacionais, sobre as quais recaíam os encargos de um atendimento

[81] Foi durante a gestão de Divonzir Guzzo à frente do INEP que foi publicado o n. 56 da revista *Em Aberto* (out./dez. 1992), dedicado à educação de jovens e adultos, e realizou-se a Reunião Técnica entre pesquisadores com projetos nas áreas de educação de jovens e adultos trabalhadores e ensino médio (Olinda, PE: 18-2-/08/1993), dedicada ao intercâmbio dos resultados de estudos apoiados pelo INEP em resposta à demanda dirigida sobre o tema aberta em 1989 (Brasil. INEP, 1989).

ainda insuficiente, perante o qual a sociedade civil organizada, inclusive parcela do empresariado e das organizações de trabalhadores, vinha respondendo com demandas políticas e iniciativas próprias. O Encontro recomendava a definição de diretrizes duradouras de política educacional de jovens e adultos, melhor especificação das competências das esferas de governo, ampliação substancial do financiamento e maior controle social sobre o mesmo, democratização da oferta com atenção à diversidade sociocultura dos destinatários, criação de instrumentos concretos de apoio às iniciativas da sociedade civil e de mecanismos de participação na gestão das políticas públicas, além de uma série de providências relativas à formação e valorização profissional dos educadores, desenvolvimento conceitual e metodológico, produção de materiais didático-pedagógicos, emprego de recursos de ensino à distância, fomento à pesquisa, incremento da cooperação internacional e revisão da posição relativa da educação de jovens e adultos na estrutura do MEC de modo recuperar sua capacidade de coordenação (Encontro, 1994, p. 351-355).

Em agosto do ano seguinte e em preparação à Conferência Nacional de Educação Para Todos, a Coordenação de Educação de Jovens e Adultos do MEC promoveu em Campo Grande (MS) um Simpósio que formulou dez recomendações: sugeriu reconsiderar as metas quantitativas de atendimento do Plano Decenal, pois a falta de diagnósticos circunstanciados da demanda potencial e dos recursos disponíveis para atendê-la restringiam sua operacionalização; reclamou providências visando a ampliação dos investimentos em educação de jovens e adultos e o controle social democrático sobre os mesmos; conferiu prioridade ao estabelecimento de parâmetros de qualidade e de medidas dirigidas à formação permanente dos educadores, destacando o papel das universidades nesse campo; com relação à nova LDB que tramitava no Congresso, reivindicou a retomada das concepções e preceitos relativos à educação de jovens e adultos da versão do Deputado Jorge Hage (Simpósio, 1994).

O extenso rol de tarefas indicadas por esses três eventos e pelo Plano Decenal, somado à proximidade da realização da V Conferência Internacional de Educação de Adultos convocada pela UNESCO, motivariam o MEC a, uma vez mais, nomear uma Comissão Nacional para tratar do tema.

5.2. A Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (parte I)

A Comissão Nacional foi nomeada pela Portaria Ministerial 1181 de 12/08/1994 com vistas a subsidiar a formulação e implementação de políticas de educação de jovens e adultos, tendo em consideração as disposições constitucionais permanentes e transitórias,

bem como as diretrizes e objetivos do Plano Decenal de Educação de Todos[82]. Em sua primeira reunião de 24/08/1994, a CNEJA endereçou carta ao Ministro em que, após tecer uma série de considerandos, condicionava o exercício responsável de suas atribuições ao compromisso do Ministério em prover informações relativas aos recursos disponíveis, em especial aqueles geridos pelo FNDE, bem como séries históricas de recursos previstos e efetivamente aplicados em educação de jovens e adultos, pois seus membros não pretendiam *"increver-se no longo e penoso processo que nos últimos dez anos restringiu-se à prática de nomeação pelos Governos Federais de Comissões (...) que conviveram impotentes com o agravamento da situação do analfabetismo"* (Comissão, 1994).

Perante a tarefa de emitir diretrizes específicas frente às metas do Plano Decenal, a Comissão optou por reconhecer o acúmulo já existente e considerou as contribuições das comissões e documentos de políticas de educação de jovens e adultos formulados entre 1985 e 1994 (Haddad & Di Pierro, 1994). A tônica desses documentos residia na reafirmação do direito à educação fundamental pública e gratuita de jovens e adultos e o dever do Estado em ofertá-la com qualidade e em quantidade compatíveis com as necessidades sociais. Eles expressavam consenso em torno da necessidade de superar as campanhas de alfabetização de caráter emergencial e inserir organicamente a educação básica de jovens e adultos no sistema de ensino, insistiam na responsabilidade compartida das esferas de governo, criticavam o caráter de excepcionalidade que marcou os modelos de captação de recursos paralelos ao sistema de financiamento da educação fundamental (tais como os incentivos fiscais) e foram unânimes em propor a ampliação do financiamento destinado à educação de jovens e adultos. Com relação às orientações pedagógicas, os documentos apontavam para o reconhecimento da especifidade desta modalidade de ensino e das peculiaridades socioculturais e cognitivas de seus destinatários. A CNEJA incorporou essas contribuições e aprovou um novo documento de diretrizes orientadoras (Brasil. MEC, 1994), concluindo as atividades para as quais havia sido designada no governo Itamar Franco.

[82] Foram designados membros da CNEJA: Maria Aglaê de Medeiros Machado (titular da SEF/MEC), Célio da Cunha (Diretor de Políticas Educacionais da SEF/MEC), Divonzir A. Guzzo (INEP), Cláudio R. Mendonça (CONSED), Sônia Maria Portella Kruppa (UNDIME), Sérgio Haddad (PUCSP), Moacir Gadotti (IPF), José Peixoto F° (UFF), Antônio Carlos Mendes Gomes (SINDUSCON/RJ), Mariana Reis Velloso (SESI), Ricardo Young Silva (PNBE), Sandra Cabral (CUT), Paulo Sérgio B. Pirassol (CGT), Marisa A. Pereira (Força Sindical), Normando Batista Santos (ABONG), Pedro Garcia (RAAAB), Padre Leandro Rossa (MEB/CNBB) e Leila Guimarães Abreu (CMB). A Secretaria Executiva da CNEJA coube à chefe da Divisão de Educação de Jovens e Adultos, Consuelo Luiza Gonzalez Jardon.

6. A educação de jovens e adultos na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, complementar aos dispositivos constitucionais nesse campo de direitos e deveres sociais, foi discutida no Congresso por três legislaturas consecutivas e demorou quase oito anos para ser aprovada. As mesmas forças e organizações civis que haviam incidido no debate dos temas educacionais na Constituinte apresentaram-se junto à Câmara dos Deputados para influir na LDB, ainda que sua capacidade de pressão e mobilização tenha sido descontínua ao longo dos vários anos de tramitação da matéria[83]. A iniciativa legislativa foi do Deputado Octávio Elíseo (PSDB/MG) que, imediatamente após a aprovação da Constituição, apresentou o Projeto de Lei 1.258/88, construído com base em contribuições da comunidade acadêmica e dos publicistas que haviam participado dos debates constituintes.

Um exemplo representativo das sugestões encaminhadas aos congressistas pela comunidade acadêmica com relação à educação de jovens e adultos na nova LDB encontra-se nas resoluções do Grupo de Educação Popular da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação, aprovadas em sua XI Reunião Anual:

> *"1. Considerando que a demanda potencial por educação de jovens e adultos trabalhadores é hoje quantitativamente superior à população infantil em idade escolar e que este contingente se mantém elevado devido às dificuldades de acesso e permanência na escola por parte das crianças das classes populares, recomenda-se que:*
> *. o sistema nacional público de educação esteja voltado prioritariamente à educação básica das camadas populares, e que a ela não se façam restrições etárias;*
> *. a lei estabeleça explicitamente que é dever do Estado assegurar a educação básica de jovens e adultos trabalhadores, integrada ao sistema nacional público de educação das camadas populares e resguardadas as suas especificidades;*
> *. a reforma tributária deve permitir uma responsabilização progressiva das secretarias estaduais e municipais na educação básica das camadas populares e dos jovens e adultos trabalhadores;*
> *. a lei estipule percentual específico das dotações orçamentarias destinado à educação de jovens e adultos trabalhadores, em nível compatível com a magnitude da clientela existente;*
> *2. Considerando a tradição de voluntariado e desprofissionalização do educador de adultos e a necessidade de formação adequada deste educador, recomenda-se:*
> *. que os cursos de magistério, as faculdades de pedagogia e os programas de pós-graduação contemplem este aspecto em seus currículos;*

[83] Um relato minucioso da complexa trajetória da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados pode ser encontrado em Pino (1992).

> *. que o sistema público de ensino garanta a profissionalização do educador de adultos, inserindo-o na carreira do magistério através de mecanismos de recrutamento e contratação semelhantes aos da educação infantil.*
> *3. Seja reconhecida a ação da sociedade civil na educação de jovens e adultos trabalhadores, resguardando-se a autonomia e pluralidade de iniciativas."* (Reunião, 1988, p. 24)

Nas resoluções finais dessa Reunião, o plenário acrescentou ainda a seguinte recomendação:

> *"(...) é fundamental que a lei estabeleça (...) regime especial de trabalho para os alunos trabalhadores, assegurando-lhes a redução de sua jornada, sem prejuízo salarial, condições para estimular a permanência desses alunos na escola, inclusive pela redução do número de aulas-hora, acompanhada do respectivo número de anos letivos, e outras formas de apoio aos estudantes trabalhadores; (...)"* (Reunião, 1988, p. 67)

Ao projeto do Deputado Octávio Elísio foram anexadas numerosas outras propostas de orientações diversas[84] e subsídios colhidos em trinta audiências públicas realizadas ao longo de 1989. O relator nomeado pela Subcomissão de Educação da Câmara, Deputado Jorge Hage (PSDB/BA), manteve as orientações básicas do projeto de lei do Deputado Octávio Elíseo, incorporando aperfeiçoamentos e tópicos resultantes de negociações ao substitutivo que, submetido a mais uma rodada de negociações e emendas, foi aprovado pela Comissão em junho de 1990.

Na legislatura seguinte (em que nem o proponente nem o relator se reelegeram, e a composição da Câmara revelou-se mais conservadora com relação ao tema), o PL 2405-C/89 recebeu em plenário 1.266 emendas, negociadas por uma comissão suprapartidária e relatadas pela Deputada Ângela Amin (PDS/SC). Após longa e intensa negociação, o substitutivo da relatora (PL 45/91) foi aprovado pela Câmara e enviado ao Senado, onde sua relatoria foi entregue ao Senador Cid Sabóia, cujo susbstitutivo recebeu o número 101/94.

O marco normativo e jurídico que esses processo de elaboração da LDB foi edificando em torno à educação de jovens e adultos tinha quatro características essenciais que podem ser abstraídas da redação específica que cada um dos projetos conferiu ao tema:

---

[84] Pelo menos 11 outros projetos de LDB propostos por parlamentares de todos os matizes políticos foram apresentados à Câmara nessa legislatura: Osvaldo Sobrinho (2150/89), Ademar de Barros F° (2380/89), Fausto Rocha (2403/89), Lídice da Mata (2784/89), Santinho Furtado (2848/89), Arnold Fioravante (2880/89), Paulo Delgado (2926/89), Agripino de Oliveira Lima (2812/89), Francisco Amaral (2201/89), Samir Achôa (2448/89) e Uldorico Pinto (3001/89). Segundo Pino (1992), o número foi ainda maior: teriam sido 7 projetos de caráter amplo e 18 as propostas que abordavam questões educacionais específicas.

• A primeira delas refere-se à inserção orgânica da educação escolar de jovens e adultos ao sistema nacional de ensino, rompendo o paralelismo que os programas e campanhas emergenciais e descontínuos de alfabetização haviam introduzido na cultura e nas políticas educacionais, bem como a dicotomia que a LDB 5692/71 estabelecera mediante a constituição de dois sub-sistemas paralelos (ainda que articulados) de ensino regular e supletivo. Nesses ensaios de construção jurídico-normativa, a educação de jovens e adultos aparecia integrada organicamente ao sistema de ensino básico, como uma modalidade dotada de identidade singular. Essa foi uma das motivações para que os legisladores rejeitassem a nomenclatura "ensino supletivo", evitada também pelo consenso em torno ao significado depreciativo que o termo adquiriu ao longo da história em conseqüência de propostas curriculares redutoras, condições e práticas de ensino de baixa qualidade, procedimentos de avaliação e certificação desprovidos de rigor.

• A segunda característica refere-se à identidade peculiar conferida à educação de jovens e adultos, definida em relação com o público destinatário, delimitado pela faixa etária e perfil socioeconômico. Os projetos reconheciam, implícita ou explicitamente, que os destinatários da educação escolar básica de jovens e adultos são produtos de processos de exclusão educacional na infância e adolescência associados à estratificação da sociedade, o que lhes confere certa homogeneidade socioeconômica, caracterizada nos projetos pela condição de "trabalhadores", acrescido à designação "jovens e adultos".

• Em conseqüência dessa definição socieconômica do público alvo, os projetos enfatizavam a oferta de ensino em horário noturno e de programas sociais complementares (alimentação, transporte, saúde e material escolar), o acesso independente de comprovação de escolaridade anterior mediante avaliação de conhecimentos adquiridos em processos informais de aprendizagem, propunham que os conteúdos curriculares fossem centrados nas práticas sociais e no trabalho e que a organização escolar (duração, carga horária, seriação, matrícula por disciplina, etc.) fosse flexível, concediam ao poder público atribuições indutoras da demanda e ao sistema produtivo co-responsabilidade na viabilização do acesso e permanência do trabalhador na escola.

• Nas suas versões mais avançadas, os projetos superavam a concepção compensatória que atribui à educação de jovens e adultos a função precípua de reposição de escolaridade não realizada na infância e adolescência. Em outras versões, a concepção compensatória permanecia, plasmada no enunciado de que a educação de jovens e adultos se destinava àqueles que não houvessem ingressado ou seguido o ensino básico na "idade própria".

Em 1992, enquanto a LDB tramitava na Câmara, o Senador Darcy Ribeiro (PDT/RJ) apresentou à Comissão de Educação do Senado um novo projeto de de Lei de Educação, o PL 67, cuja gestação, segundo fontes ligadas ao Fórum em Defesa da Escola Pública, teria contado com a interferência direta do então Ministro José Goldemberg e de sua assessora Eunice Ribeiro Durham (Moraes & Lopes Neto, 1993, p. 31). Em 1995, e novamente com apoio do Executivo, a relatoria da LDB no Senado foi entregue a Darcy Ribeiro que, arguindo inconstitucionalidade do PL 101/94, rejeitou o substitutivo Cid Sabóia e, com ele, todo o longo e penoso processo democrático de negociação anterior. O substitutivo apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro tomou por base seu próprio projeto de 1992 que, aprovado com emendas, resultou na Lei 9394 de dezembro de 1996.

Antropólogo e ensaísta notável, ativista político de esquerda, entusiasta da instrução pública e da escolarização das crianças em tempo integral, Darcy Ribeiro foi um intelectual polêmico que nunca primou por valorizar a educação de jovens e adultos, sendo precursor da tese da eutanásia educacional dos analfabetos, formulada em 1977 em crítica às atividades do MOBRAL:

> *"Quem pensar um minuto que seja sobre o tema, verá que é obvio que quem acaba com o analfabetismo adulto é a morte. Esta é a solução natural. Não se precisa matar ninguém, não se assustem! Quem mata é a própria vida, que traz em si o germe da morte. Todos sabem que a maior parte dos analfabetos está concentrada nas camadas mais velhas da população. Sabe-se, também, que esse pessoal vive pouco, porque come pouco. Sendo assim, basta esperar alguns anos e se acaba com o analfabetismo. Mas só se acaba com a condição que não se produzam novos analfabetos. Para tanto, tem-se que dar prioridade total, federal, à não produção de novos analfabetos. Pegar, caçar todos os meninos de sete anos para matricular na escola primária, aos cuidados de professores capazes e devotados, a fim de não mais produzir analfabetos. Porém, se se escolarizasse a criançada toda, e se o sistema continuasse matando os velhinhos analfabetos com que contamos, aí pelo ano 2000 não teríamos um só analfabeto. Percebem agora onde está o nó da questão?"* (Ribeiro, 1977).

Esse juízo não pode ser creditado à conjuntura singular em que as palavras foram pronunciadas, posto que as mesmas foram repetidas quase que literalmente treze anos depois (quando a extinção do MOBRAL e da Fundação Educar estavam consumadas), na plenária final do Congresso Brasileiro de Alfabetização, tendo por testemunhas Paulo Freire e um público de mais de mil pessoas[85]. Ainda que não se pudesse esperar de alguém

[85] A plenária final do CBA, de que participaram Paulo Freire e Darcy Ribeiro, realizada no auditório do antigo Colégio Caetano de Campos de São Paulo em setembro de 1990, foi registrada em vídeo pelo CEDI e as fitas conservadas no acervo de Ação Educativa.

capaz de formular tão perversa tese de eugenia cultural uma redação adequada da seção da LDB que trata da educação de jovens e adultos, o texto final aprovado pelo Congresso frustrou a muitos que trabalham com a matéria por suas lacunas, incoerências, estreiteza conceitual, falta de inventividade e funcionalidade aos interesses privados no ensino (Di Pierro, 1998b; Romão, 1995; Haddad, 1997).

Reiterando o texto constitucional, os Artigos 4° e 5° do Título III da Lei 9394/96, que trata do direito à educação e do dever de educar, estabelecem ser direito público subjetivo dos cidadãos e dever do Estado com a educação escolar pública garantir o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que ele não tiveram acesso na "idade própria", mediante a oferta de ensino noturno regular adequado às condições do educando e de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola. O capítulo II do Título V que trata da educação básica, dedica uma curta Seção V à educação de jovens e adultos, caracterizada como modalidade de ensino diferenciada e flexível destinada a avaliar e certificar conhecimentos adquiridos por meios extra-escolares ou prover escolaridade não realizada na "idade própria":

> *Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.*
> *Parágrafo 1°. Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e trabalho, mediante cursos e exames.*
> *Parágrafo 2°. O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.*
> *Art. 36. Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.*
> *Parágrafo 1°. Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:*
> *I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos.*
> *II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.*
> *Parágro 2°. Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.*

A principal incoerência ou ambigüidade apontada pelos críticos refere-se à retomada do adjetivo "supletivo" na seção da LDB que trata da educação de jovens e adultos, deixando

margem à admissão de um subsistema paralelo de ensino, quando as disposições gerais do capítulo da educação básica deixam claro existir um único sistema de educação escolar, todo ele dotado de flexibilidade para incorporar múltiplas formas de organização escolar, inclusive modalidades aceleradas, e acessível independentemente de comprovação de escolaridade anterior, mediante avaliação de conhecimentos adquiridos por meios informais. Além disso, o Parágrafo 2° do Artigo 1° da LDB vincula toda a educação escolar ao mundo do trabalho e à prática social.

Quanto à estreiteza conceitual, a própria linguagem empregada pela LDB denota a persistência da concepção compensatória que atribui à educação de pessoas jovens e adultas a função de reposição de escolaridade não realizada na infância e adolescência. Conforme já exposto no Capítulo 1°, essa concepção vem sendo largamente criticada na literatura latino-americana e internacional, que a ela contrapõe um paradigma mais abrangente de educação continuada ao largo da vida (Conferencia, 1997; Delors, 1996a, 1996b; Flecha, 1990a, 1990b; UNESCO. OREALC & CEAAL, 1997).

As lacunas apontadas pelos críticos ao texto legal referem-se tanto à identidade da educação de jovens e adultos (de vez que a idade mínima de ingresso e condição socioeconômica dos beneficiários não são mencionadas), quanto à omissão da responsabilidade dos agentes do sistema produtivo na garantia de condições de acesso e permanência dos trabalhadores à educação escolar.

A LDB emprega os termos *"idade própria"* e *"idade regular"* de modo indeterminado, de vez que não fixa idade limite de idade para freqüência ao ensino Fundamental e Médio. O Artigo 32 fixa a duração mínima de oito anos para o Ensino Fundamental e o Artigo 6° obriga as famílias a nele procederem a matrícula dos menores a partir dos 7 anos de idade. Pode-se inferir que a freqüência de crianças e adolescentes no Ensino Fundamental, sem interrupções ou reprovações, se estenderia idealmente dos 7 aos 14 anos de idade; a freqüência ao Ensino Médio, cuja duração mínima é fixada pelo Artigo 35 em três anos, em termos igualmente ideais, estender-se-ia dos 15 aos 17 anos.

Tabela 2.1

Brasil: Defasagem entre a idade e série escolar na população de 7 a 18 anos – 1996 (em %)

Idade em anos	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
Homens	14,7	40,9	52,3	60,6	65,5	70,9	74,6	77,6	79,8	81,4	82,8	89,8
Mulheres	13,0	35,5	45,2	52,9	57,9	62,4	65,8	68,5	71,4	73,2	75,3	86,4

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996

É sabido, porém, que na realidade educacional brasileira o fluxo escolar no ensino básico é fortemente prejudicado pela evasão e repetência, implicando uma acentuada defasagem série-idade (tabela 2.1). Refletindo tal realidade, a LDB prevê um conjunto de mecanismos destinados à correção da defasagem série-idade e regularização do fluxo escolar. Ao tratar da verificação do rendimento escolar, por exemplo, admite a *"possibilidade de aceleração de estudos para alunos com atraso escolar"*, a *"possibilidade de avanço nos cursos e nas séries mediante a verificação do aprendizado"*, bem como o *"aproveitamento de estudos concluídos com êxito"*. Admite também o *"regime de progressão continuada até a 3ª série"*, tal qual o chamado sistema de promoção automática experimentado em diversos estados no ciclo básico. Considerando-se que a LDB contemplou mecanismos de flexibilização visando a regularizar o fluxo escolar no próprio sistema regular de ensino fundamental e médio, seria recomendável que ela evitasse a superposição de regimes, especificando as idades mínimas de acesso à educação de jovens e adultos. Como isso não ocorreu, as normas estabelecidas pelos Conselhos Estaduais de Educação para o ensino supletivo (que tomam por base a LDB 5692/71) vêm sendo utilizada para respaldar programas de aceleração de estudos regulares, ao mesmo tempo que alguns programas de educação básica de jovens e adultos estão reduzindo a idade mínima de ingresso, assimilando pré-adolescentes de 10 a 14 anos. Esses eventos têm duas conseqüências que merecem análise: a perda de identidade específica dos programas de aceleração da aprendizagem e de educação de jovens e adultos, bem como o aumento da heterogeneidade da clientela que sempre caracterizou estes últimos.

Ambos os parágrafos do Artigo 38 da nova LDB tratam dos *"exames supletivos"* (denominação pela qual ficou conhecido o sistema massivo de aferição de conhecimentos fora do processo de ensino-aprendizagem), cuja idade mínima é substancialmente reduzida em comparação com a legislação anterior. Os críticos afirmam que essa mudança carece de fundamento pedagógico, sendo funcional aos interesses privados no ensino pois, considerados os padrões atuais de rendimento escolar no ensino regular - com elevados índices de repetência, sucessivas evasões e rematrículas, resultando em longo tempo médio de permanência na escola e elevada defasagem série-idade - é muito provável que o rebaixamento da idade mínima para os exames supletivos represente menos um instrumento efetivo de democratização de oportunidades educacionais e mais um mecanismo de regularização do fluxo escolar e aceleração de estudos, com a conseqüente constituição de um mercado para os cursos privados preparatórios aos exames.

A LDB 5692/71 limitava o acesso aos cursos supletivos de 1° e 2° graus respectivamente aos jovens com 14 e 18 anos e restringia o acesso aos exames supletivos de 1° e 2° graus respectivamente a pessoas com 18 e 21 anos de idade. O fundamento pedagógico para tais restrições é aquele que preconiza que a freqüência à escola é significativa tanto para a formação intelectual quanto para a socialização dos jovens, e que o ensino supletivo deveria cumprir uma função democratizadora de oportunidades educacionais, e não servir meramente à aceleração de estudos de jovens com atraso escolar. O princípio da aceleração de estudos estaria aí reservado à população jovem e adulta que não teve acesso à escola ou cuja trajetória escolar tenha resultado em acentuada defasagem série-idade. Os exames supletivos de 1° e 2° graus destinar-se-iam à população adulta, respectivamente com idade superior a 18 e 21 anos, aferindo conhecimentos adquiridos fora do sistema escolar, na experiência de vida e trabalho, por de meios de preparo à distância ou do autodidatismo. Os jovens com idade inferior aos 18 anos não deveriam ser privados da experiência formativa e socializadora de freqüência a cursos, regulares ou supletivos, de 1° e 2° graus.

O rebaixamento da idade mínima para prestação de exames supletivos acaba por remeter para esta alternativa de certificação um enorme contingente de jovens defasados na relação série-idade premidos pelas crescentes exigências de escolarização do mercado de trabalho e desmotivados para a freqüência à escola regular em virtude da inadequação curricular e má qualidade do ensino aí oferecido. A medida repercutiu imediatamente na elevação do número de inscritos aos exames de suplência em 1997 e 1998 e deu margem ao surgimento de iniciativas mercantis inescrupulosas[86]. Esse movimento tende a aumentar o número de concluintes do ensino básico sem assegurar uma formação correspondente ao certificado obtido, e representa uma válvula indesejável de escape para que o Estado se desobrigue de responsabilidades que lhe cabem na oferta de um ensino universal e de qualidade.

7. O governo Fernando Henrique Cardoso e a reforma educacional (1995-1999)

Vencedor das eleições presidenciais de 1994, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP) compôs um governo de coalizão[87], nomeando ministros de seu partido com

[86] Em novembro de 1999, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo cassou a autorização de funcionamento de alguns "centros de educação à distância" cujo funcionamento, em tese, teria sustentação jurídica na nova LDB, mas que na verdade vinham comercializando a obtenção facilitada de diplomas.

[87] Ancorado no êxito do plano de estabilização monetária estabelecido em junho de 1994 e apoiado pela coalizão partidária de centro-direta formada por PSDB, PFL e PTB, o ex-Ministro da Economia do governo Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), venceu as eleições presidenciais de 1994 já no primeiro turno com 54,3% de preferência do eleitorado, enquanto o 2° colocado, Luís Inácio Lula da Silva (PT/SP), recebia 27% dos votos. Em busca de apoio parlamentar, a coalizão partidária desse primeiro

quem tinha relações pessoais de confiaça para pastas chave nos processos de reforma da economia e do Estado. Para o Ministério da Educação foi designado o economista Paulo Renato de Souza que, permanecendo no cargo pelo menos até fins de 1999, é o titular com maior longevidade depois de Gustavo Capanema.

Seguindo diretrizes enunciadas no proposta de governo, dentre as quais a educação de jovens e adultos não figurava (Cardoso, 1994, p. 107-123), o governo federal implementou, a partir de 1995, um conjunto de medidas legislativas, normativas e de controle cuja amplitude e impacto permitem caracterizá-las como uma reforma educacional[88]. Essas medidas foram tomadas em paralelo à aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 e antecederam a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação, que até fins de 1999 ainda tramitava no Congresso Nacional. A reforma educacional vem sendo implementada sob o imperativo de restrição do gasto público, de modo a cooperar com o modelo de ajuste estrutural e a política de estabilização econômica adotados pelo governo.

Esses governantes avaliam que a vinculação constitucional de um mínimo de 18% das receitas da União e 25% das receitas de estados e municípios para a educação consignou verbas suficientes para a satisfação das necessidades nacionais, mas a falta de uma clara definição de responsabilidades de cada uma das esferas de governo, somada ao desvio das verbas vinculadas para finalidades outras que não as previstas na lei, tem dificultado a consecução desse objetivo. Diagnosticam que o padrão do gasto educacional é inequitativo (porque não privilegia o ensino obrigatório e preserva acentuadas distorções regionais) e ineficiente (porque permite a dispersão e desvio de recursos). Os objetivos explícitos da reforma educacional em curso são, pois, racionalizar o gasto público e redistribuí-lo entre os níveis de ensino, de modo a aumentar a eficiência interna do sistema, ampliando a cobertura, melhorando o fluxo escolar e elevando os níveis de aprendizagem dos alunos.

As principais diretrizes da reforma são a desconcentração do financiamento e das competências de gestão relativas ao ensino básico em favor dos estados e municípios, e sua

---

governo foi ampliada com a incorporação do PMDB e, mais adiante, também pelo PPB (sigla que sucedeu o PDS).

[88] O governo federal assumiu a iniciativa de mudanças legislativas em todos os níveis de ensino (fundamental, médio, profissionalizante e superior), elaborou novos parâmetros curriculares nacionais para a educação infantil, ensino fundamental, educação escolar indígena e fez aprovar no Conselho Nacional de Educação novas diretrizes curriculares para o ensino médio e a formação de professores, instituiu sistemas nacionais de avaliação do ensino básico e de livros didáticos, criou provas nacionais de avaliação de estudantes do ensino médio e de algumas carreiras do ensino superior, modificou a sistemática de financiamento e tornou mais rigoroso o sistema de avaliação da pós graduação.

focalização no ensino fundamental de crianças e adolescentes. Ao operacionalizar essas diretrizes sob a condição de contenção do gasto público, o governo federal vem reduzindo a prioridade a ser conferida à universalização e melhoria da qualidade do ensino fundamental de crianças e adolescentes em quase exclusividade para a faixa etária de 7 a 14 anos. Os jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados escapam, assim, às prioridades da política educacional.

Conforme assinalado anteriormente, essa estratégia de reforma educacional é similar àquela adotada em outros países latino-americanos sob influência do assessoramento do Banco Mundial, cujo receituário preconiza o redirecionamento e focalização do gasto público na educação primária de crianças e adolescentes, de vez que se considera o nível básico como aquele que provê maior taxa de retorno econômico individual e social (Coraggio, 1996). Considerando que as taxas de escolarização de crianças e adolescentes no ensino fundamental já são elevadas e que os problemas de cobertura resolver-se-ão com a melhoria do fluxo escolar, privilegiam-se medidas que visem a melhoria da qualidade do ensino, reduzindo os índices de evasão e repetência escolar e elevando os padrões de aprendizagem. Neste processo, opera-se um estreitamento do conceito de "satisfação das necessidades básicas de aprendizagem" elaborado em Jomtien e restringe-se a noção de "educação para todos" à instrução primária de crianças e adolescentes das camadas sociais mais pobres (Torres, 1999).

O instrumento criado para alcançar os objetivos de descentralização dos encargos financeiros com a educação e sua focalização no ensino obrigatório foi a Emenda Constitucional 14, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Congresso em 12 de setembro de 1996. A Emenda alterou a redação do Artigo 208 da Constituição exatamente no inciso relativo aos direitos educativos dos jovens e adultos e aos deveres do Poder Público em assegurá-los:

Redação original da Constituição de 1988	Redação modificada pela Emenda 14 de 1996
Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:	*Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:*
I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria.	*I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.*

Há duas hipóteses para explicar as motivações que levaram a essa mudança no texto constitucional. A intenção declarada do legislador (enunciada publicamente pelo relator da matéria) foi liberar a população adulta da obrigatoriedade de freqüência à escola, que era

uma leitura possível do texto original da Constituição, embora não haja registro de que autoridades tenham obrigado jovens ou adultos com escolaridade inferior à mínima obrigatória a freqüentar escolas, ou estabelecido punição a quem não o fizesse. Uma segunda hipótese é que a mudança do texto constitucional visasse limitar o direito público subjetivo à educação fundamental, restrito ao ensino obrigatório, vedando que os cidadãos jovens e adultos prejudicados pela não oferta pública e gratuita de ensino fundamental recorram ao mandado de injunção e responsabilizem a autoridade competente. Embora essa segunda hipótese pareça plausível, por coadunar-se com a lógica da reforma educativa em curso, não há garantia de que o texto modificado da Constituição cumpra essa finalidade, pois sua redação não exime a autoridade competente da oferta gratuita de ensino fundamental para todos, independentemente de idade.

O cerne da Emenda 14, porém, reside na supressão das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 do artigo que comprometia a sociedade e os governos a erradicarem o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental até 1998, desobrigando o governo federal de aplicar com essa finalidade a metade dos recursos vinculados à educação[89]. Com isso, o governo federal legitimou a antiga prática de atribuir ao ensino superior a maior parcela de seu orçamento para educação e desobrigou-se de compromissos legais em contribuir com recursos mais substantivos para o ensino básico, o que implicaria elevar o gasto educacional global. A nova redação dada ao Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição criou, em cada um dos estados, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um mecanismo engenhoso pelo qual a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação[90] são reunidos em cada unidade federada em um fundo contábil e redistribuídos entre as esferas de governo estadual e municipal proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino. O governo federal deveria cumprir a função supletiva e redistributiva complementando os Fundos daqueles Estados cuja arrecadação não assegure o valor mínimo do gasto por aluno ao ano, fixado em decreto Presidencial

[89] Na verdade o governo federal jamais cumpriu esse dispositivo constitucional, pois sempre gastou a maior parte do orçamento educacional no ensino superior. Para cumpri-lo, sem inviabilizar a manutenção das universidades federais, o governo federal teria que ampliar substancialmente o orçamento dedicado à educação. Como essa ampliação se choca com a diretriz de restrição do gasto público, a saída jurídica foi legitimar perante o Ministério Público uma interpretação do texto constitucional pela qual a subvinculação de 50% dos recursos públicos referir-se-ia ao conjunto do sistema educacional, e não a cada uma das suas esferas em particular (cf. nota 67, p. 91).

[90] Compõem o FUNDEF 15% das receitas estaduais e municipais provenientes das seguintes fontes principais: ICMS, FPE e FPM, IPI, IPI sobre exportações e o Ressarcimento pela Desoneração de Exportações de que trata a Lei 87/96 (conhecida como Lei Kandir).

previsão da receita e das matrículas. A lei obriga que Estados e Municípios implementem planos de carreira para o magistério, apliquem pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício e na habilitação de professores leigos, e instituam conselhos de controle e acompanhamento nos quais têm assento autoridades educacionais, representantes das famílias e dos professores.

No contexto fiscal e tributário brasileiro, esse mecanismo induz à municipalização do ensino fundamental, e foi acionado com base no suposto de que o investimento mais eficaz dos recursos municipais nesse nível de ensino dará maior liberdade aos estados para investirem no ensino médio e à União no ensino superior. Essa redistribuição dos encargos educacionais entre as esferas de governo realizada sem uma ampliação dos recursos públicos para o setor deixa larga margem de dúvida sobre as possibilidades de seguir expandindo o sistema público de ensino de modo a atender ao crescimento vegetativo da população e cobrir os elevados déficits de vagas atuais e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade da educação e as condições de trabalho do magistério, reduzindo os dramáticos índices de evasão e repetência que caracterizam o sistema educacional.

A operacionalização do dispositivo constitucional que criou o FUNDEF requeria regulamentação adicional, o que fez com que o Executivo enviasse ao Congresso o Projeto de Lei 2380/96, cuja relatoria coube ao Deputado governista Ubiratan Aguiar (PSDB/CE). Em dezembro de 1996, na mesma semana em que votou a nova LDB, o Congresso aprovou unanimemente o substitutivo do relator regulamentando o FUNDEF.

A inédita unanimidade alcançada na aprovação Lei nº. 9424/96 resultou de acordo entre os partidos no Congresso após intensas negociações envolvendo também sindicatos docentes, prefeitos e governadores que, conduzidas pelo relator, foram incorporadas ao substitutivo levado a plenário. Dentre o tópicos negociados, constaram o adiamento da implantação do FUNDEF para 1998 (posição defendida pelos governadores e prefeitos, contra as aspirações do Executivo Federal, que planejava implementá-lo já em 1997) e a inclusão das matrículas no ensino presencial de jovens e adultos para efeito dos cômputos do Fundo.

Ninguém esperava que o acordo arduamente negociado no parlamento pela bancada governista viesse a ser rompido pelo Presidente. Para constrangimento do Relator e do Congresso, a Lei nº.9424/96 sofreu três vetos do Presidente da República, um dos quais impediu o cômputo das matrículas do ensino fundamental de jovens e adultos, o que tende a restringir a ação pública no desenvolvimento dessa modalidade educativa. A alegação de

que essa medida seria contrária ao interesse público enseja uma análise pormenorizado do trecho correspondente da exposição de motivos do veto:

> *"Senhor Presidente do Senado Federal*
> *Comunico a vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 9294 de 1996 (nº 2.380/96 na Câmara Deputados), que "Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.*
> *Ouvido, o Ministério da Educação e do Desporto assim se manifestou sobre a matéria, sugerindo veto aos dispositivos abaixo descritos, por serem contrários ao interesse público:*
> *Art. 2º. § 1º, II - "as matrículas do ensino fundamental nos cursos de jovens e adultos, na função suplência."*
> *Razões do veto:*
> *Considerar as matrículas do ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recurso do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo dos alunos que não tiveram a oportunidade de freqüentar o ensino regular, é temerário do ponto de vista da precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:*
> *a) A garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnico pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos.*
> *b) O MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo.*
> *c) O recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de freqüência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível de estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno.*
> *d) O aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito da distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o caput do art. 2º do projeto.(...)".*(Mensagem Presidencial nº 1439 de 24/12/1996, justificando vetos à Lei 9424/96 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, publicada no DOU de 26/12/1996)

Ao assegurar a todo o cidadão o direito ao ensino fundamental público e gratuito, independentemente de idade, a Constituição e a LDB impõem ao poder público a ampliação da oferta de oportunidades escolares aos jovens e adultos, que todos diagnósticos admitem ser insuficientes. Assim, desencadear junto aos governos estaduais e

municipais uma *"corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza"* que venham *"abraçar o universo dos alunos que não tiveram a oportunidade de freqüentar o ensino regular"* não só não configura medida *"indesejável"* ou *"temerária"*, mas ao contrário, é uma conseqüência necessária do imperativo legal, fato reconhecido em todos os planos de educação formulados no período posterior à nova Constituição.

A alocação de recursos prevista na Lei destina-se, justamente, a dar condições para que o poder público confira ao ensino fundamental de jovens e adultos padrões mínimos de qualidade, não havendo, pois, fundamento na suspeita prévia de que sua criação dar-se-ia *"sem rigor nem a observância dos critérios técnico pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos."* Se esse argumento que restaura a antiga e falsa disjuntiva entre quantidade e qualidade fosse válido, ele poderia ser estendido ao ensino fundamental em seu conjunto, justificando o veto à lei em sua totalidade, e não apenas a esse tópico específico. Os estudos disponíveis demonstram que se a educação escolar pública de jovens e adultos não alcançou até fins dos anos 90 os patamares de qualidade aspirados (meta tampouco alcançada pelo ensino oferecido às crianças e adolescentes), as causas não residem na expansão significativa da oferta, e sim na escassez de recursos investidos, precariedade institucional dos organismos responsáveis por sua gestão, omissão e despreparo das instituições de formação do magistério, inconsistência e descontinuidade das políticas públicas.

O governo federal não pode argüir a indisponibilidade de dados confiáveis para aferir matrículas do ensino supletivo porque *"coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação"* é incumbência atribuída à União pelo Artigo 9° da LDB. Ciente disso, o MEC vem investindo recursos públicos de monta no aperfeiçoamento do sistema de estatísticas educacionais e, em 1996, já dispunha de resultados do Censo Escolar no qual constavam dados relativos às matrículas em cursos de alfabetização e ensino fundamental de jovens e adultos, cuja confiabilidade - porquanto resultante dos mesmos instrumentos de coleta e procedimentos estatísticos - é idêntica à daqueles disponíveis para o ensino fundamental de crianças e adolescentes (Brasil. MEC. INEP, 1997).

Como se observa, os motivos alegados para o veto presidencial não se sustentam nem empírica nem juridicamente. O veto só pode ser compreendidos à luz da política econômica do governo que, no intento de reduzir o gasto federal na área social, minimizou

o contribuição da União ao FUNDEF por meio da redução do denominador representado pelo alunado na definição do valor gasto por aluno ao ano no ensino fundamental em cada unidade federada.

É facultado ao Congresso derrubar vetos presidenciais por maioria simples de votos. Pelo Regimento, a apreciação de vetos do Presidente deve ocorrer em sessão conjunta da Câmara e Senado no período de 30 dias a contar de sua leitura em plenário, mas o cumprimento desse ritual depende do Presidente do Congresso, a quem cabe a iniciativa de introduzir o tema na pauta. Como o Senador Antônio Carlos Magalhães não tomou essa iniciativa, a Lei 9424/96 entrou em vigor em 1998 com os vetos parciais da Presidência.

Ao estabelecer o padrão de distribuição dos recursos públicos estaduais e municipais em favor do ensino fundamental de crianças e adolescentes, o FUNDEF deixou parcialmente a descoberto o financiamento de três segmentos da educação básica - a educação infantil, o ensino médio e a educação básica de jovens e adultos. De acordo com a legislação maior, o primeiro é atribuição privilegiada dos municípios, o segundo atribuição quase exclusiva dos estados, enquanto o terceiro é responsabilidade compartilhada das três esferas de governo[91]. Com a aprovação da Lei 9424, o ensino de jovens e adultos passou a concorrer com a educação infantil no âmbito municipal e a com o ensino médio no âmbito estadual pelos recursos públicos não capturados pelo FUNDEF[92]. Como a cobertura escolar nestes dois níveis de ensino é deficitária e a demanda social explícita por eles muito maior[93], a expansão do financiamento da educação básica de jovens e adultos (condição para a

---

[91] O parágrafo 3° do artigo 87 das Disposições Transitórias da LDB, que atribui prioritariamente aos municípios e supletivamente aos estados e à União a responsabilidade pela oferta de ensino fundamental a crianças, jovens e adultos, introduz uma contradição com o corpo principal da Lei e da Constituição, que afirmam ser a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental responsabilidade solidária das três esferas de governo e sua oferta atribuição compartida entre estados e municípios. Os especialistas do Direito afirmam que o dispositivo transitório não tem eficácia jurídica devido ao princípio que concede primazia à legislação hierarquicamente superior.

[92] A alternativa desenhada pelo CONSED, UNDIME e CNTE para superar as limitações do FUNDEF é ampliá-lo mediante a criação de um mecanismo similar que compreenda o conjunto do ensino básico (Silva, Gil & Di Pierro, 1999). Essa proposta foi assumida pelo Partido dos Trabalhadors, que apresentou uma proposta de Emenda Constitucional instituindo o FUNDEB (Partido dos Trabalhadores, 1999, p. 17-20).

[93] Diversos estudos realizados no Brasil e América Latina registram um fenômeno cultural segundo o qual os segmentos sociais de baixa renda tendem a delegar às gerações futuras as expectativas educacionais não realizadas, o que constitui um dos fatores explicativos para que uma demanda potencial tão extensa como a existente nesses países por educação básica de jovens e adultos não se explicite em toda sua magnitude. A esse fator se soma o argumento de certos autores (Latapí, 1986; Torres, 1983), que têm afirmado que a marginalidade das políticas de educação básica de jovens e adultos frente à expansão do sistema de ensino escolar resulta da debilidade política dos grupos sociais aos quais se destina. Constituído por trabalhadores rurais, que ocupam baixos postos no setor informal da economia urbana ou desempregados, fragmentado e desorganizado, esse grupo social tem pouca relevância ou é sucetível à manipulação político-eleitoral. A

expansão da matrícula e melhoria de qualidade) experimenta dificuldades ainda maiores que aquelas já observadas no passado.

No ímpeto legislativo sobre temas educacionais que assomou o Congresso em dezembro de 1996, o Senado aprovou também o Projeto de Lei 107/94 relatado pela Senadora Benedita da Silva (PDT/RJ) e que fora apresentado originalmente na Câmara como PL nº. 1.807/91 pelo Deputado Jackson Pereira (PSDB/CE), já falecido. A lei dispunha sobre a criação do Programa Empresarial de Alfabetização de Adultos e determinava que as empresas e órgãos públicos com mais de cem empregados analfabetos deveriam instalar às próprias expensas salas de aula de alfabetização nos locais de trabalho, cabendo ao poder público a supervisão pedagógica, seleção e capacitação dos educadores por elas contratados. Se tivesse entrado em vigor, a Lei incidiria principalmente sobre empresas e órgãos públicos dos ramos da construção civil, mineração, obras e serviços urbanos e agroindústrias de médio e grande porte, que recorrem a mão de obra numerosa e pouco qualificada. As empresas poderiam questionar na Justiça a constitucionalidade da Lei, argumentando que já contribuem para o ensino fundamental de seus empregados por meio do Salário Educação, mas não precisaram dar-se ao esforço. Em 5 de janeiro de 1997 o Presidente da República vetou a Lei na íntegra, sob o argumento de que ela contrariava a Constituição e o interesse público, investindo contra a autonomia dos estados e municípios.

7.1. Diretrizes e políticas de educação de jovens e adultos

Nas alterações introduzidas na estrutura organizacional do MEC na gestão do Ministro Paulo Renato Souza, a educação de jovens e adultos recuperou o *status* de Coordenação Geral subordinada ao Departamento de Política Educacional da Secretaria de Educação Fundamental. Em um arranjo pouco ortodoxo, a Coordenação Geral acumulou também os encargos relativos à formação de professores[94].

Nos dois primeiros anos desse governo, Consuelo Jardon foi mantida na chefia da Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos e de Orientação à Formação de

---

condição econômica subalterna somada à fragilidade da sua organização política privam esses segmentos sociais de poder de pressão para dirigir demandas educativas ao Estado.

[94] Segundo depoimento da então chefe da COEJA, o MEC limitou-se a cumprir os acordos de cooperação com a Embaixada da França, relativos aos programas Pró Magister, Pró Leitura e Pró Matemática. Esses programas eram destinados ao aperfeiçoamento dos formadores das escolas normais mediante intercâmbio acadêmico com especialistas franceses que passavam temporadas no Brasil e estágio de docentes brasileiros em instituições francesas. A função do MEC nos convênios era manter os comitês de seleção dos formadores, financiar as passagens dos bolsistas brasileiros que iam à França e acolher os especialistas franceses que vinham ao Brasil (Depoimento concedido por Consuelo Luíza González Jardón à pesquisadora em 02/12/1999).

Professores (COEJA), imprimindo um sentido de continuidade às ações do órgão, o que levou à re-convocação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos. Durante todo o ano de 1995 a SEF/MEC dedicou-se a um sem número de iniciativas de reforma educacional consideradas prioritárias, em meio às quais a educação de jovens e adultos não figurou. A COEJA restringiu-se a manejar aproximadamente R$ 17 milhões concedidos ao setor pelo orçamento federal aprovado no Congresso. Além das transferências de recursos a estados, municípios e organizações civis que apresentaram projetos dentro da sistemática de financiamento do FNDE[95], a COEJA assumiu em 1995 a iniciativa de convocação de uma única reunião da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA).

Em março de 1996, a Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos da SEF/MEC deu a conhecer um texto intitulado Programa Educação para a Qualidade do Trabalho, que visaria articular as ações federais nesse campo do ensino fundamental. Na justificativa do Programa, o texto mencionava que, ao longo da história, a União envolveu-se na promoção da educação de jovens e adultos mas, a partir de 1988, o poder público teria assumido a determinação constitucional de priorizar a escolarização obrigatória e, na ausência de um programa federal, estados, municípios e organizações da sociedade civil passaram a oferecer programas próprios que, por falta de apoio financeiro e orientação técnico-pedagógica, não foram capazes de atender a demanda. (Observe-se que, mesmo antes da aprovação da Emenda 14/96, o texto denota uma interpretação da Constituição pela qual a responsabidade pública frente ao ensino fundamental obrigatório não compreenderia a população jovem e adulta). Frente àqueles considerandos iniciais, o MEC assumiria a tarefa suplementar de financiar, com os R$ 36 milhões consignados pelo orçamento da União de 1996, projetos de alfabetização de jovens e adultos na faixa etária de 15 a 19 anos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, bem como os demais municípios atendidos pela Comunidade Solidária. O papel do MEC na coordenação de uma política nacional de

---

[95] De acordo com a prestação de contas feita pela Secretária de Educação Fundamental à CNEJA no ano seguinte, em 1995 foram conveniados R$ 14.317.043,00 com 21 Estados e o Distrito Federal (cinco Estados não receberam recursos por se encontrarem inadimplentes), e R$ 2.231.102,65 com prefeituras de 14 capitais. A execução efetiva do orçamento obedeceu às seguintes proporções: 5% para a administração do MEC (aí incluídas reuniões da UNESCO/OREALC, da CNEJA e o apoio à ONG Ação Educativa na etapa final de elaboração da Proposta Curricular para o Primeiro Segmento do Ensino Fundamental, que compreendeu um seminário com dirigentes e técnicos de órgãos municipais e estaduais e pareceres técnicos de especialistas), 80% para os Estados e o DF (em torno de R$ 9 milhões) e os Municípios (por volta de R$ 3 milhões), e 20% para organizações civis (cerca de R$ 4 milhões, sendo que R$ 2,4 milhões para o MEB e os demais R$ 1,6 milhões distribuídos entre outras organizações, com destaque para a Pastoral da Criança, a Associação Nacional de Cooperação Agrícola, os Conselhos Comunitários articulados pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Ação Comunitária - IBEAC, as Confederações Geral dos Trabalhadores - CGT e das Mulheres do Brasil - CMB).

educação básica de jovens e adultos seria complementado com a proposição de uma mobilização nacional no combate ao analfabetismo capaz de promover a articulação entre Estado e sociedade civil para a operacionalização de ações em regime de parceria. *"Enfrentar os desafios neste campo supõe, portanto, redefinir papéis e criar novos consensos e alianças"* (Brasil. MEC. SEF, 1996a, p. 2). O documento enunciava, então, as dez linhas de ação da SEF/MEC, e da Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos em particular:

> *"1. Apoiar os Estados e Municípios na oferta de educação fundamental para todas as crianças de 7 a 14 anos;*
> *2. Apoiar os Estados e Municípios a garantirem com eficiência e eficácia a educação ofertada a crianças e jovens de 7 a 14 anos, reduzindo significativamente a repetência e a evasão escolar;*
> *3. Incentivar os Estados e Municípios a ofertar educação fundamental em cursos noturnos para o atendimento a jovens e adultos trabalhadores em defasagem série-idade;*
> *4. Apoiar os Estados e Municípios na oferta de educação de jovens e adultos, por meio de outras modalidades de atendimento, como por exemplo, via supletivo, educação à distância, com a utilização de multimeios e ainda, a combinação destes, respeitando-se as condições de vida dessa população;*
> *5. Apoiar e estimular as iniciativas na área de alfabetização de jovens e adultos promovidas pelas organizações não governamentais, movimentos populares e/ou instituições da sociedade civil;*
> *6. Incentivar as empresas a se engajarem no esforço de alfabetização de seus funcionários, possibilitando assim a presença do processo educativo no trabalho;*
> *7. Promover, por meio dos currículos das Universidades e dos Cursos de Magistério, a aquisição de conhecimentos teóricos e práticos de alfabetização de jovens e adultos, por parte de todos os professores que atuam ou irão atuar no ensino fundamental;*
> *8. Buscar o apoio técnico das Universidades públicas e privadas na elaboração de programas de alfabetização de jovens e adultos com capacitação de recursos humanos e estudos e pesquisas específicas sobre questões que envolvam essa clientela;*
> *9. Instituir parâmetros curriculares para a Educação de Jovens e Adultos, em conformidade com o Art. 210 da Constituição Federal de 1988;*
> *10. Desenvolver uma política de incentivo à produção de materiais didáticos, próprios para o atendimento a jovens e adultos alfabetizandos.* (Brasil, MEC. SEF, 1996a, p. 3).

A seguir, o documento apontava onze estratégias para operacionalizar essas linhas de ação. Sete delas relacionavam-se ao lançamento e divulgação do Programa Educação para a Qualidade do Trabalho, compreendendo a articulação interna ao MEC, a convocação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, de representantes de organismos internacionais (OIT, UNESCO, UNICEF), confederações dos setores empresariais,

entidades e fóruns dedicados à educação (CONSED, UNDIME, CRUB, CNTE, ANFOPE, ANPED, Fórum dos Conselhos de Educação e de Valorização do Magistério), bem como o lançamento de um prêmio de incentivo visando o desenvolvimento de ações educativas com jovens e adultos. As outras cinco estratégias eram as seguintes:

> *"Elaboração e definição de termos de referência para solicitação de recursos ao MEC para implementação de ações a serem desenvolvidas pelas organizações governamentais e não governamentais.*
> *Apoio da CAPES às Universidades, com bolsas de estudo e pesquisa em benefício de professores universitários ligados ao programa, na Universidade.*
> *Elaboração de 'kits' instrucionais para subsidiar as instituições que manifestarem interesse em participar do programa.*
> *Elaboração de um subprograma de alfabetização direcionado aos municípios assistidos pelo Programa Comunidade Solidária para atendimento de jovens e adultos analfabetos."* (Brasil. MEC. SEF, 1996a, p.4).

Em 4 de março de 1996 o Ministro da Educação rompeu o silêncio que até então mantivera em torno ao tema do analfabetismo e da educação de jovens e adultos e anunciou, para um público de empresários reunido em um evento realizado em Minas Gerais, que o governo implementaria o Programa Educação para a Qualidade do Trabalho.

Na prática posterior, o rótulo "Educação para a Qualidade do Trabalho" seria praticamente esquecido, designando tão somente um concurso e concessão de um prêmio simbólico anual a iniciativas públicas e privadas de alfabetização e escolarização fundamental de jovens e adultos, cujas características e regulamento foram fixados na Portaria 189 de 04/03/1996. A própria organização do Concurso exprimiu uma concepção de relacionamento entre poder público, empresariado, organismos internacionais e organizações civis: a SEF/MEC assumiu a coordenação, cabendo-lhe oferecer suporte técnico, administrativo e financeiro; a Fundação Odebrecht forneceu os prêmios, que consistiam em obras confeccionadas por artistas populares; o UNICEF emprestou seu prestígio, avalizando a iniciativa; o IBEAC assumiu as tarefas técnicas de recepção e organização dos projetos concorrentes, cadastramento das experiências, coordenação da seleção e preparação da publicação dos projetos premiados, tarefas para a qual foi remunerado como prestador de serviços. O comitê de avaliação dos projetos inscritos foi constituído por representantes do MEC, do CONSED, da UNDIME, da CNTE, da UNESCO, do UNICEF e mais três especialistas da área de educação de jovens e adultos. Em cada um dos anos de 1996, 1997 e 1998, foram premiados cinco trabalhos em cada uma das três categorias: instituições públicas, instituições sem fins lucrativos e setor

empresarial[96]. Embora uma síntese das experiências premiadas tenha sido publicada, o banco de iniciativas identificado por intermédio do Concurso não se encontrava disponível para consulta pública até fins de 1999, ano em que, por motivos não aclarados, o Prêmio não teve continuidade.

Uma versão modificada daquele primeiro documento, intitulado "Diretrizes Políticas para a Educação de Jovens e Adultos em 1996", seria apresentado pela Secretária de Educação Fundamental, Iara Glória Areias Prado, à Reunião Plenária do CONSED realizada em 27 de maio em São Luiz do Maranhão. Essa versão começava atribuindo destaque à educação de jovens e adultos nas prioridades do Governo Fernando Henrique Cardoso para logo a seguir privilegiar a escolarização de crianças e adolescentes e assinalar a necessidade de cooperação entre as esferas de governo e a sociedade civil para enfrentar os desafios de:

> *"(...) responder às demandas de uma parcela da população que não foi atendida na época devida por interposição de determinantes internos e externos ao sistema educacional. Dos determinantes externos são dificuldades relevantes a insuficiência da oferta - representada pelos limites de acesso e, quando superados estes, pela decorrência do fracasso. A Educação de Jovens e Adultos aparece, então, como medida curativa. Assim, não é possível ignorar que todos os esforços na direção da melhoria do ensino fundamental de crianças de 7 a 14 anos representam, na forma de medidas preventivas, intervenções positivas na área de Educação de Jovens e Adultos, uma vez que acabam por diminuir a necessidade de um atendimento extemporâneo."* (Brasil. MEC. SEF, 1996b, p.1).

Pode-se até compreender a heterodoxa inversão de raciocínio que coloca a escolarização de crianças e adolescentes como uma variante preventiva da educação de jovens e adultos, mas será difícil compartilhar o juízo de que a escassez de oferta escolar seja uma variável externa ao sistema educacional na determinação do analfabetismo e dos baixos índices de escolarização da população. Fica evidente na redação do documento a adesão à concepção compensatória que atribui à educação de jovens e adultos a função de "curar a enfermidade" representada pelo analfabetismo mediante a escolarização "extemporânea" de pessoas que tenham ultrapassado a infância e a adolescência.

---

[96] Em 8 de setembro de 1997, Dia Internacional da Alfabetização, foram premiados: APEART/PR, ITEC/MG, SENAI/RS, SESI/SP e SINDUSCON/RJ, na categoria de instituições sem fins lucrativos; Biobrás/MG, Azaléia/RS, Gessy Leves/SP, Multibrás/AM e Nuclep/RJ, na categoria empresarial; SEE/PI, SME de Curitiba/PR, UCB/DF, UERJ e UFRR na categoria instituições educacionais; foram concedidas menções honrosas à FIEMG, pelo esforço de envolvimento do empresariado, e à FIESP, pela difusão do Telecurso 2000. Em 1998 e na mesma data, os premiados foram: APEART/PR, PAJA/PB, Fundação Acesita, FIEMG e Centro da Vida Assis Chateubriand/MG, na categoria sem fins lucrativos; Copacol/PR e Açominas, Belgo Mineira, Samitri e Hammer/MG, na categoria empresas; UFPB, UFRGS, SMEs de Curitiba e Teresina e CEAD/SC, na categoria de organismos públicos.

Com o objetivo de *"incentivar e apoiar iniciativas governamentais e não governamentais voltadas para a eliminação do analfabetismo e para o aumento do número médio de escolarização* (sic) *da população brasileira, que estejam em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo MEC"*, o documento enunciava 13 linhas de ação estratégicas que, no campo do apoio à oferta, eram similares às mencionadas pelo documento anterior, acrescida da estratégia de avaliação dos programas financiados pelo MEC mediante a realização de visitas técnicas e aplicação de instrumentos de verificação dos resultados. Nessa versão, além da menção ao Prêmio, o Programa Educação para a Qualidade do Trabalho ficou delimitado ao incentivo às empresas para seu engajamento no esforço de alfabetização dos funcionários, mediante a oferta de materiais didáticos. Foi mantida a menção ao estabelecimento de parâmetros curriculares, condicionando-se o apoio a atividades de formação de educadores de estados, municípios e ONGs ao seu emprego nos processos de capacitação. Repete-se também o compromisso de selecionar e disponibilizar *kits* de materiais didáticos voltados às séries iniciais do ensino fundamental de jovens e adultos[97]. O fomento à introdução de conteúdos teórico-práticos específicos à educação de jovens e adultos nos currículos dos cursos de formação de professores ficou situado no âmbito do Projeto Pró Magister. O incentivo às universidades permaneceu delimitado a atividades de extensão junto a estados e municípios relativas à alfabetização e formação de professores, passando a mencionar-se ainda os projetos Pró Leitura e Pró Memória. Quanto à pesquisa, desapareceu a menção à concessão de bolsas pela CAPES e delimitou-se o apoio a estudos sobre ações conjuntas entre órgãos governamentais e não governamentais. Por fim, o documento mencionava a intenção de manter diálogo com a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos sobre assuntos pertinentes à área.

A operacionalização dessas diretrizes seria realizada com os R$ 36 milhões alocados para o setor no orçamento da União, e sua distribuição obedeceria a um critério adaptado daquele recomendado pela Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos[98]. No

---

[97] Com esse objetivo, o MEC mediou um convênio do FNDE com Ação Educativa mediante o qual aquela ONG elaborou para a COEJA/SEF/MEC uma coleção de livros didáticos para o aluno e manuais para o professor intitulada "Viver, Aprender" (Vóvio, 1998).

[98] Os critérios indicados pela CNEJA para o manejo dos recursos disponíveis foram os seguintes: 5% para ações internas do Ministério, 15% para as organizações não governamentais, 45% para transferências aos Estados e 35% aos Municípios. Nestes dois últimos casos, o critério incluía uma ponderação de quatro váriáveis: número absoluto de analfabetos (razão direta, peso 4), taxa de analfabetismo (razão direta, peso 3), capacidade financeira (razão inversa, peso 2) e esforço educacional (razão direta, peso 1). Como não dispunha de dados financeiros e de esforço educacional dos municípios, o MEC recombinou o critério da seguinte maneira: número absoluto de analfabetos (razão direta, peso 5), taxa de analfabetismo (razão direta, peso 4), existência de órgão responsável pela educação de adultos na estrutura administrativa (razão direta, peso 1).

espírito do Programa da Comunidade Solidária, o MEC determinou prioridade para os projetos que viessem a atender dez municípios de cada Estado que apresentassem maiores índices de analfabetismo. Ao final, o documento notificava o compromisso assumido pelo governo perante a UNESCO/OREALC de sediar a Conferência Regional da América Latina e Caribe Preparatória à V Conferência Mundial de Educação de Adultos e, para preparar o documento base nacional, anunciava a decisão de promover três reuniões regionais e um seminário nacional, anexando um calendário e roteiro para que os estados preparassem seus respectivos subsídios, concluindo:

> *"Esse grande movimento gerado pela discussão e pela iniciativa de envolver toda a sociedade em torno das questões afetas à educação, de forma particular à educação fundamental de jovens e adultos, com certeza levará à redefinição de papéis e à reformulação das políticas na área."* (Brasil. MEC. SEF, 1996b, p.5).

7.1.1. A Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (parte II)

A Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos voltou a ser convocada por força da Portaria Ministerial 628 de 02/05/1995, modificada pela Portaria 759 de 26/06/1995, com pequenas alterações em sua composição original[99].

A reunião de instalação da CNEJA realizou-se em 4 de julho de 1995, ocasião em que os dirigentes da SEF comunicaram as diretrizes gerais do MEC para o ensino fundamental, a disponibilidade orçamentária para a educação de jovens e adultos de R$ 17 milhões e seu direcionamento para os estados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para os municípios das Capitais, operacionalizado por meio de termo de referência emitido pelo FNDE.

Os membros da Comissão avaliaram as ações propostas pelo MEC tímidas, reivindicaram a ampliação dos recursos orçamentários e a inclusão do alunado jovem e adulto nos programas complementares de merenda escolar e livro didático, sugeriram o cadastramento dos organismos governamentais e não governamentais dedicados à educação de jovens e adultos, defenderam a intercessão da SEF/MEC junto à relatoria da LDB no sentido de

---

[99] Foram designados membros da CNEJA: João Cardoso Palma Filho (SEF/MEC), Consuelo Luiza Gonzalez Jardon (COEJA/SEF/MEC), João Faustino Ferreira Neto (CONSED), Sônia Maria Portella Kruppa (UNDIME), Neroaldo Pontes de Azevedo (CRUB), Sérgio Haddad (Ação Educativa), Moacir Gadotti (Intituto Paulo Freire), Antônio Carlos Mendes Gomes (SINDUSCON/RJ), Mariana Reis Raposo (SESI), Ricardo Young Silva (PNBE), João Felício (CUT), Moacir Pedro Rubini (pela CGT), Liliane Fiuza Lima (pela Força Sindical), Normando Batista Santos (ABONG), Pedro Benjamin Garcia (RAAAB), Padre Leandro Rossa (MEB/CNBB) e Leila Guimarães Abreu (CMB), Edgar J. Kolling (ANCA/MST), Hélio Amorim de Oliveira (IBEAC) e Padre Dirceu Fumagalli (APEART). Em 1996 João Palma transferiu-se para o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a SEF passou a ser representada na CNEJA pela nova Diretora de Política Educacional, Virgínia Z. A. R. Farha.

evitar o rebaixamento da idade mínima de acesso aos exames supletivos e solicitaram participação na comissão que estudava iniciativas no campo da educação à distância. Nenhuma dessas propostas foi acolhida.

Embora o MEC tivesse definido que as reuniões ordinárias da Comissão realizar-se-iam duas vezes ao ano, ela não voltou a ser convocada em 1995. No ano seguinte, a CNEJA reuniu-se em três ocasiões, nos meses de março, abril e dezembro, ao longo das quais as relações entre a Secretaria de Educação Fundamental e os membros da Comissão foram marcadas pela tensão permanente decorrente de diferentes interpretações sobre seu papel e funções. O comando da SEF tendia a ver a CNEJA como uma instância de articulação inter-setorial, assessoramento técnico e colaboração na prestação de serviços, enquanto os membros da Comissão privilegiavam um papel de participação na definição das diretrizes de política educacional, controle social e avaliação de sua execução.

Na reunião realizada em 26 e 27/3/1996, a SEF/MEC apresentou as diretrizes de política enunciadas no documento "Programa Educação Para a Qualidade do Trabalho", prestou contas da execução orçamentária de 1995 e informou sobre o orçamento disponível para 1996. A Comissão discutiu uma nova proposta de critérios de distribuição dos recursos orçamentários entre os segmentos governamentais e não governamentais (pela qual as ONGs renunciaram a 5% do percentual a que haviam percebido no ano anterior em favor dos municípios) e especificou linhas de ação prioritárias referidas à ampliação da oferta e melhoria da qualidade (formação continuada dos educadores e produção de materiais didático-pedagógicos), bem como o estímulo à criação e equipamento de centros de educação de jovens e adultos que viessem a constituir referência de qualidade nesse campo educativo. Cuidou ainda de indicar critérios para o apoio a ONGs, priorizando aquelas que tivessem tradição no campo da educação de jovens e adultos e projetos dotados de qualidade técnico-pedagógica direcionados às regiões geográficas e grupos sociais não atendidos por serviços públicos. Os membros da Comissão tomaram ciência da versão preliminar da Proposta Curricular para o Primeiro Segmento do Ensino Fundamental de Jovens e Adultos, cuja elaboração pela organização não governamental Ação Educativa vinha recebendo apoio do MEC (Ribeiro et alii, 1997)[100], bem como do compromisso

[100] A partir de 1995, os debates sobre esse tema foram influenciados pela iniciativa do MEC em propor e elaborar os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental por meio de uma metodologia que compreendeu escasso diálogo com a comunidade acadêmica e os sistemas estaduais e municipais de ensino. O apoio do MEC à proposta curricular elaborada por Ação Educativa ensejou resistências por parte de membros da Comissão que temiam que a mesma fosse imposta como parâmetro curricular para a educação inicial de jovens e adultos. Os membros da Comissão puderam opinar sobre a versão preliminar da Proposta

assumido pelo governo brasileiro frente à UNESCO/OREALC em sediar a Conferência Regional latino-americana Preparatória à Conferência Mundial de Educação de Adultos. Este e outros pontos de pauta pendentes ensejaram a realização de uma reunião extraordinária.

Na reunião extraordinária realizada em 18 e 19/4/1996, a Comissão sugeriu a incorporação de um representante da Secretaria de Formação Profissional do Ministério do Trabalho, examinou uma minuta de regimento interno, criou sub-comissões de trabalho, analisou a tramitação da nova LDB[101] e, subsidiada pelo representante da UNESCO/OREALC, Dr. Jose Rivero, definiu uma metodologia e calendário de preparação da participação brasileira na V CONFINTEA. A metodologia proposta previa a preparação de documentos estaduais (preferencialmente em reuniões abertas à participação de todos os segmentos interessados) que seriam levados por delegados dos quatro segmentos (governos estaduais, municipais, universidades e organizações civis) a três seminários regionais, nos quais se consolidariam os subsídios dos estados e seria eleita a delegação de três representantes por segmento que, por fim, participaria de um seminário nacional. Considerando que a Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA estava prevista para realizar-se em Brasília em novembro, os encontros regionais foram agendados para os meses de junho e julho em Salvador (Nordeste), Curitiba (Sul e Sudeste) e Campo Grande (Centro-Oeste e Norte), e o seminário nacional para o início de setembro em Natal.

Os meses seguintes foram dedicados ao desenvolvimento desse processo, cujo desenlace desencadearia um conflito entre a Comissão e a Secretaria de Educação Fundamental e levaria à mudança na chefia da COEJA, assunto que abordaremos em tópico a seguir. A resolução desse conflito ensejou a convocação de uma terceira reunião extraordinária da Comissão que, além de abordar a participação brasileira na Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA, encaminhou para análise do Ministério a proposta de Regimento Interno e analisou informações relativas à execução orçamentária de 1996 e à proposta de orçamento de 1997. Foi agendada nova reunião ordinária para março de 1997,

---

Curricular, mas apenas a APEART apresentou parecer crítico (o MEB e membros da RAAAB, da ABONG, do CONSED e da UNDIME já o haviam feito em oportunidades anteriores). Ação Educativa sempre apresentou sua Proposta como um subsídio dentre outros, sujeito a adesão voluntária e desprovido de qualquer caráter prescritivo ou normativo. A SEF/MEC tendeu, desde o primeiro momento, a atribuir à Proposta o caráter de parâmetro de referência ao qual deveriam subordinar-se as ações de formação e elaboração de materiais didáticos. Essa diversidade de interpretações e as tensões dela decorrentes não foram superadas até fins de 1999.

quando seriam revistas a trajetória e atribuições da Comissão, estabelecidos os critérios de aplicação de recursos e o plano de ação anual, assim como encaminhados os desdobramentos da Conferência Regional.

Nessa reunião de dezembro de 1996, a titular da SEF exaltou o Projeto de Lei 2380-A/96 como uma grande conquista para o ensino fundamental de crianças, jovens e adultos. Aprovada pouco depois, a Lei 9424/96 seria vetada pelo Presidente da República exatamente naquilo em que poderia beneficiar a educação de jovens e adultos. As autoridades do MEC também reafirmaram a disposição de dar continuidade aos trabalhos da Comissão, mas aquela foi sua última reunião. A Portaria 759/95, que criou e definiu as funções da CNEJA, não foi revogada, mas tornou-se letra morta.

7.2. O Brasil e a V Conferência Internacional de Educação de Adultos

7.2.1. A preparação brasileira para a V CONFINTEA

A metodologia descentralizada e participativa de preparação da V CONFINTEA no Brasil, proposta pela CNEJA e apoiada pela COEJA/SEF/MEC, resultou em processos desiguais nos estados, mas permitiu uma rearticulação dos responsáveis pelo ensino supletivo nas redes públicas estaduais e municipais, pesquisadores e lideranças sociais envolvidos em projetos de educação de jovens e adultos em todo o país que, desde o fracasso do PNAC e a desmobilização do Plano Decenal, encontravam-se dispersos[102].

Em algumas unidades da federação, a preparação para os encontros regionais mobilizou os diferentes agentes locais em eventos amplos, permitiu a elaboração de documentos de diagnóstico e diretrizes de políticas bastante substantivos e, por vezes, resultou na constituição de comissões inter-setoriais (nestes casos incluem-se a Bahia, a Paraíba, Pernambuco, Mato Grosso, Rio de Janeiro e São Paulo); em outros estados, porém, a preparação resumiu-se à elaboração tecno-burocrática pelas equipes técnicas do ensino supletivo de documentos elaborados nos gabinetes das secretarias de educação. A presença dos representantes de estados, municípios, universidades e organizações não

---

[101] A CNEJA redigiu carta dirigida à titular da SEF solicitando que ela intercedesse junto ao Congresso para evitar o rebaixamento da idade mínima para os exames supletivos, previsto no projeto do relator Darcy Ribeiro. Não há registro de que essa recomendação da Comissão tenha sido atendida pela Secretária.

[102] Cabe assinalar que, apesar do MEC ter promovido o Encontro Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos (Olinda, PE: set./out. 1993) e apoiado o Seminário Internacional Educação e Escolarização de Jovens e Adultos (São Paulo, SP: maio 1996) promovido pelo IBEAC, os dirigentes do ensino supletivo nos estados não se reuniam por convocação do MEC há dois anos, desde o Simpósio de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (Campo Grande, MS: ago. 1994) preparatório à Conferência Nacional de Educação para Todos.

governamentais nos encontros regionais foi limitada por fatores de natureza econômica, mas ainda assim o processo envolveu a participação de centenas de pessoas, permitiu compor um painel atualizado da oferta de educação escolar com jovens e adultos no país e sistematizar um conjunto de propostas para sua ampliação e qualificação. Esses subsídios convergiram, finalmente, para o Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Natal, RN: 8-10/09/1996), do qual participaram aproximadamente 60 pessoas (20 membros da CNEJA, 36 delegados eleitos nos encontros regionais para representar os estados, municípios, universidades e organismos civis, e convidados da SEF/MEC).

A abertura solene do Seminário Nacional contou com a presença de numerosas autoridades, dentre as quais o Ministro da Educação Paulo Renato Souza, a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária Ruth Cardoso e o Governador do Rio Grande do Norte. Para surpresa dos delegados e membros da CNEJA, a cerimônia foi dedicada ao lançamento público do Programa Alfabetização Solidária, do qual não tinham conhecimento prévio senão pela imprensa, malgrado compusessem um colegiado que deveria assessorar a formulação da política nacional de educação de adultos. Os constrangimentos que envolveram a cerimônia foram ampliados pela distribuição por representantes da RAAAB de um contundente manifesto crítico à política educacional do governo federal, em motivo da passagem do Dia Internacional de Alfabetização (Rede, 1996).

Nos dois dias de Seminário, a distância que separava os pontos de vista da maioria dos delegados e das autoridades federais foi se consolidando em torno ao conteúdo do documento aprovado pela plenária final, cuja seção de diagnóstico desenhava um quadro nada alentador e continha críticas explícitas à estratégia do governo federal:

> *"A inegável prioridade conferida à educação das crianças e adolescentes, porém, tem conduzido a uma equivoca política de marginalização dos serviços de EJA, que cada vez mais ocupam lugar secundário no interior das políticas educacionais em geral e de educação fundamental em particular. Essa posição resulta da falta de prioridade política no âmbito federal, o que se reflete no comportamento das demais esferas de governo; consequentemente, também a sociedade atribui pouco valor a esse tipo de educação.*
> *Essa situação chega a produzir um retrocesso inaceitável no plano jurídico dos direitos do cidadão e no próprio plano conceitual da EJA, com mudanças radicais que se quer introduzir na Constituição através do Projeto de Emenda Constitucional 233, que suprime o compromisso nacional com a erradicação do analfabetismo, retira da União a obrigatoriedade de aplicar 50% dos recursos vinculados à educação no ensino fundamental e tenta sutilmente suprimir o direito público subjetivo e a obrigação do poder público em atender*

> *universalmente no ensino fundamental aos jovens e adultos que a ela não tiveram acesso na infância e adolescência ou dela foram excluídos, transformando esse direito em objeto de assistencialismo."* (Seminário, 1996, p. 3).

O documento continha também seções dedicadas a traçar um perfil da educação escolar de jovens e adultos em cada uma das cinco regiões brasileiras, enunciava um conjunto de princípios orientadores (sintetizados nos termos eqüidade, integração, autonomia, qualidade, flexibilidade e pluralidade), com base nos quais firmava 11 compromissos e formulava 23 propostas com vistas à elaboração de um Plano Nacional de Educação de Jovens e Adultos. Foram os termos do diagnóstico, porém, que provocaram reações da dirigente da SEF/MEC.

Estabelecido o dissenso, o desfecho do conflito operou-se pela ruptura: a Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA, prevista originalmente para princípios de novembro de 1996, foi adiada unilateralmente pelo governo brasileiro para período posterior ao cronograma fixado pela UNESCO[103]; a chefe da COEJA foi exonerada do cargo de confiança por ter permitido que a CNEJA liderasse o processo naqueles termos; o documento final de Natal foi adulterado em conteúdos substanciais e teve trechos inteiros substituído por uma nova redação elaborada pela SEF/MEC, antes de ser remetido à UNESCO/OREALC.

Em princípios de outubro, quando tomaram ciência desses fatos, doze membros da CNEJA remeteram correspondência ao Ministro prestando solidariedade à funcionária exonerada, manifestando apreensão com as perspectivas de continuidade dos trabalhos da Comissão e solicitando uma audiência (Romão, 1999, p. 29-30). A resposta veio na forma de convocação daquela que seria a última reunião da Comissão Nacional, em 17/12/1996.

Nesse encontro extraordinário, a nova chefe da COEJA Antônia Deusimar de Farias Pereira foi apresentada, e os impasses relativos à Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA discutidos com as dirigentes da SEF. Não foi possível chegar a um acordo

---

[103] O ofício 175 de de 19/09/1996 do Ministro da Educação ao representante da UNESCO no Brasil, Sr. Jorge Werthein, transferia o evento dos dias 6 a 11/11/1996 para o final de março ou início de abril de 1997 (Romão, 1999, p. 26). Se fosse realizada nessa data, as deliberações da Conferência Regional não poderiam ser consideradas nos documentos preparatório da V CONFINTEA, uma vez que o cronograma fixado pela UNESCO para o envio de subsídios expirava antes. Negociações posteriores permitiram que a Conferência ser realizasse em fins de janeiro.

com relação ao documento nacional, mas foi respeitada delegação eleita em Natal[104] para representar o país no evento latino-americano.

7.2.2. A Conferência Regional Preparatória à V CONFINTEA

A Conferência que sistematizou a contribuição latino-americana para a V Conferência Internacional de Educação de Adultos realizou-se em Brasília de 22 a 24/01/1997. Sua preparação reuniu organismos governamentais e não governamentais sob coordenação da UNESCO/OREALC e do CEAAL, que elaboraram conjuntamente o documento base da Reunião (UNESCO.OREALC & CEAAL, 1997) e indicaram os coordenadores dos dez grupos de trabalho temáticos por meio dos quais ela se processou[105]. O desejo dos organizadores de homenagear no evento o educador brasileiro Paulo Freire foi retirado de pauta pelo governo brasileiro[106].

A participação da heterogênea delegação brasileira à Conferência, cindida pelos fatos políticos do semestre anterior, foi marcada pelo constrangimento decorrente da existência de dois documentos nacionais: aquele elaborado no Encontro Nacional e outro apresentado pelo Ministério da Educação. No documento apresentado pelo MEC a título de contribuição oficial brasileira à Conferência, o diagnóstico crítico produzido pelo Seminário de Natal fora substituído por enunciados do seguinte teor:

> *"Nossa história educacional recente demonstra que o esforço nacional para universalizar o acesso ao ensino fundamental obrigatório tem sido bem recebido no sentido de diminuir substancialmente os índices de analfabetismo no País. A análise da evolução das taxas de escolarização da população de 7 a 14 anos (...) revela progressos significativos. Se em 1960 apenas 45,4% das crianças nesta faixa etária estavam freqüentando a escola, o porcentual, em 1995, era de 92%. No mesmo período, a taxa de analfabetismo da população*

---

[104] As cinco pessoas eleitas em Natal para, ao lado do MEC, representar o país com direito a voto na Conferência Regional foi composta por Humberto Antônio da Silva Barros (SEC/RJ), Laura Emília Carvalho Meireles (MEB/PI), Maria Margarida Machado (UFGO), Sônia Maria Portella Kruppa (SME de Diadema/SP) e Sérgio Haddad (representando a CNEJA); outras 20 pessoas foram eleitas em Natal para participar na condição de observadores. Posteriormente, o MEC ampliou a delegação com convites aos 20 membros da CNEJA, aos Delegados do MEC e dirigentes do ensino supletivo nos Estados.

[105] Foram os seguintes os grupos temáticos: 1. O aprendizado na idade adulta e a democracia; 2. A melhoria das condições e da qualidade da educação de adultos; 3. Garantir o acesso universal à alfabetização e à educação básica; 4. A educação de adultos como meio de promover o fortalecimento das mulheres; 5. A educação de adultos e as transformações no mundo do trabalho; 6. A educação de adultos em relação ao meio ambiente, à saúde e à população; 7. Educação de adultos, meios de comunicação e cultura; 8. A educação de adultos, os direitos e aspirações dos diferentes grupos; 9. Economia, educação e cooperação internacional; 10. Educação intercultural bilíngüe.

[106] Paulo Freire faleceu em São Paulo a 2 de maio de 1997, quatro meses após a Conferência Regional em que as autoridades do MEC recusaram-se a homenageá-lo. O governo brasileiro se fez representar nas cerimônias fúnebres pela Primeira Dama, Ruth Cardoso, e pela assessora do Ministro da Educação, Gilda Portugal Gouvêa.

com 15 anos ou mais declinou de 39.7% pra 17,2%. Entretanto, como a expansão do acesso à escola não se fez acompanhar de uma melhoria significativa das condições de ensino, de forma a assegurar a permanência dos alunos até o final do processo, e como as exigências mínimas se ampliaram, promovendo a extensão da educação obrigatória de quatro para oito anos, o déficit escolar em termos de formação adequada ampliou-se entre os jovens e adultos. Dessa forma, apesar da melhoria geral dos indicadores educacionais no que diz respeito ao acesso e aos anos de permanência na escola, isso não diminuiu a necessidade de oferecer formação supletiva ou complementar para milhares de jovens e adultos cuja formação, embora melhor que a dos pais, é inadequada em face das novas exigências do mercado de trabalho e da sociedade." (Souza, 1997, p. 72-73)

O documento mencionava como sinal de avanço a Lei que criou o FUNDEF, omitindo que o Presidente já vetara a inclusão dos estudantes jovens e adultos nos cômputos do Fundo:

"Encontra-se em fase final de apreciação, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº. 2380, que introduz um critério estritamente educacional na alocação de recursos fiscais destinados, constitucionalmente,à educação. Por este instrumento legal, fica criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Os recursos deste Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e distribuídos no âmbito de cada unidade da Federação, entre os governos estaduais e municipais, na proporção do número de alunos matriculados da 1ª à 8ª séries do ensino fundamental regular e dos jovens e adultos matriculados nos cursos de suplência." (Souza, 1997, p. 72-73)

O documento base elaborado pela UNESCO e pelo CEAAL fazia um diagnóstico crítico do desenvolvimento das políticas governamentais de educação de jovens e adultos no continente, restritas à oferta de escolarização elementar compensatória em quantidade e qualidade insuficientes, sujeitas a escasso financiamento e precariamente articuladas a outras políticas sociais, culturais e de formação profissional. Segundo o texto-base, o enfraquecimento da educação de jovens e adultos na América Latina resultava não só de suas debilidades internas, mas também da lógica economicista que preside as reformas educativas nos países da região e operam um estreitamento da meta de educação básica para todos formulada em Jomtien, reduzindo-a à instrução primária de crianças. Frente ao contexto de transformações socioeconômicas e educativas no continente, o documento colocava o desafio de repor a relevância da educação de pessoas jovens e adultas e sua contribuição ao desenvolvimento econômico e à democracia com justiça social, mediante a melhoria dos processos educativos centrados na aprendizagem e atribuição de prioridade aos vínculos da educação com a transformação produtiva, o atendimento da juventude, as questões ambientais e populacionais, os valores democráticos, os direitos humanos e a participação cidadã (UNESCO.OREALC & CEAAL, 1997).

A própria dinâmica da reunião, cujas discussões se centraram nos grupos temáticos, conferiu protagonismo aos coordenadores, em sua maioria intelectuais críticos vinculados a universidades, centros de pesquisa e organizações não governamentais. O tom crítico do documento-base, a abordagem conferida aos temas pelos coordenadores de grupos de trabalho e mesmo as posições assumidas pelos representantes governamentais de muitos dos países presentes levaram a que as resoluções da Conferência se coadunassem muito mais com as posições assumidas pela delegação brasileira eleita em Natal que com os pontos de vista assumidos pelos representantes do governo brasileiro.

A Declaração de Brasília criticava a orientação neoliberal das reformas econômicas e do Estado que relegam as políticas sociais a um plano secundário, denunciava o aumento da pobreza e da marginalidade social resultantes do ajuste macro-econômico, afirmava que a dimensão cultural da globalização econômica não assegura o respeito à diversidade e sequer o acesso de todos ao conhecimento e à informação. O texto aderia à perspectiva de educação continuada ao largo da vida, ponderava a estreiteza das reformas educativas implementadas em pelo menos 14 países da região, seu descaso com a diversidade étnica, cultural e lingüística, assim como a marginalização da educação de adultos por elas promovida. Por fim, a Declaração reiterava os desafios enunciados no documento-base, frente aos quais propunha a incorporação da educação de pessoas jovens e adultas aos processos de reforma educacional mediante a formulação participativa e consensuada de políticas públicas que reconheçam o direito à educação ao longo da vida, promovam a eqüidade de gênero e incorporem uma cultura do trabalho não subordinada exclusivamente à lógica mercantil (Conferência, 1998, p. 21-27).

7.2.3. A participação brasileira na V CONFINTEA

A V Conferência Internacional de Educação de Adultos realizou-se em Hamburgo, Alemanha, de 14 a 18 de julho de 1997, foi organizada pelo Instituto de Educação da UNESCO e contou com a participação de mais de 1500 pessoas (734 representantes de 135 países, 14 representantes de organismos internacionais, 478 representantes de organizações não governamentais e 237 representantes de fundações, institutos e especialistas convidados), que subscreveram uma declaração e uma agenda de compromissos para o futuro. Pela primeira vez na história das conferências de educação de adultos, organizações da sociedade civil tiveram intensa participação e puderam influir nas decisões finais, inscrevendo sua marca na Declaração de Hamburgo, dentre outros, os tópicos relativos à

eqüidade de gênero[107]. O grande homenageado no evento foi o educador brasileiro Paulo Freire, que falecera há poucos meses.

A delegação oficial brasileira, designada pelo governo brasileiro, foi composta por: Iara Glória Areias Prado e Eunice Ribeiro Durham, representando o Ministério da Educação; Neroaldo Pontes de Azevedo, representando a UNDIME; Ramiro Wahrahftig, representando o CONSED; e Padre Leandro Rossa, do MEB, representando as organizações civis. Outros 27 brasileiros que não compunham a delegação oficial também participaram da Conferência, representando instituições de pesquisa, redes e organizações não governamentais. O governo brasileiro relutou em apoiar a posição dominante no evento de afirmar o direito de todos à educação ao largo de vida, por considerá-la imprópria para os países que ainda não universalizaram o acesso à alfabetização e ao ensino básico. Eunice Durham pronunciou-se publicamente neste sentido e os representantes oficiais fizeram menção de redigir uma declaração de voto, mas acabaram por não fazê-lo e subscreveram a Declaração de Hamburgo.

Partindo do suposto de que o desenvolvimento centrado no ser humano, sustentável e eqüitativo, requer participação ativa de todos, a Declaração de Hamburgo afirma que a educação por toda vida é um direito humano e uma necessidade social na transição de século, pois configura um instrumento necessário ao exercício da cidadania ativa (Conferencia, 1997). A meta maior é construir uma sociedade educativa, diante da qual a educação básica para todos - em qualquer idade - é direito, dever e responsabilidade social. Frente às incertezas da vida social nessa transição de século, o objetivo primordial da educação de pessoas adultas é desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade, reforçar a capacidade das pessoas enfrentarem as mudanças aceleradas, promover a coexistência tolerante, a participação consciente e criativa dos indivíduos e comunidades.

A Declaração formulou um conceito amplo de educação de adultos que transcende a escolarização, comporta a educação formal e informal, os enfoques teórico e prático, valorizando os conhecimentos prévios, os valores e as culturas dos educandos, conceito este cuja concretização requer revisão das práticas, maior flexibilidade, criatividade e capacidade de articulação. À luz dessa concepção ampliada, a alfabetização é concebida como um direito básico e um catalizador da participação cidadã, motivo pelo qual a

---

[107] O *caucus* das organizações de mulheres, experimentado em eventos dessa natureza desde as Conferências de Beijing e do Cairo, foi o mais ativo da Conferência e se fez representar na comissão de redação pela brasileira Sônia Correa, do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas).

Declaração assume o compromisso de *"garantir a todas as pessoas a possibilidade de adquirir e manter a capacidade de ler, escrever, calcular, e criar um ambiente alfabetizado que apóie a cultura oral"*.

Segundo a Declaração, o Estado segue sendo imprescindível para garantir o direito à educação das pessoas adultas, entendida como tarefa interministerial no âmbito dos governos, mas as transformações observadas no seu papel - que não se limita a prestar serviços, mas assume sobretudo as funções de assessoramento, financiamento, supervisão e avaliação - propiciam novas formas de colaboração com os setores privado e comunitário. O documento diagnostica que a sociedade contemporânea gera novas demandas educativas e que os recursos para satisfazê-las escasseiam, concluindo que o desenvolvimento da educação de pessoas adultas exige parceria entre setores públicos e não governamentais.

A Declaração enfatiza a educação para a cidadania e a participação, a saúde e o meio ambiente sustentável, a integração da mulher, dos idosos e portadores de deficiências, a promoção de uma cultura de paz, respeito aos direitos humanos e à diversidade cultural, afirma o direito ao trabalho e à qualificação, e também ao acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

Os compromissos fixados na Agenda para o Futuro compreendem 71 tópicos agrupados em torno de dez temas. Em relação à temática da democracia, a Agenda assume o compromisso de encorajar a iniciativa dos cidadãos, fomentar a participação, favorecer a cidadania ativa, criar comunidades de aprendizagem; combater os preconceitos e a discriminação, promover o diálogo intercultural, uma cultura da paz e de respeito aos direitos humanos. Na busca de qualidade, propõe-se melhorar as condições de trabalho dos educadores, promover a pesquisa, financiar e reforçar alianças inter-institucionais. Para universalizar a alfabetização e a educação básica, a Agenda compromete-se garantir o acesso das pessoas adultas à educação, criar condições para expressão de suas demandas educativas, promover a eqüidade de gênero e reduzir até o ano 2000 o analfabetismo feminino à metade daquele registrado em 1990, bem como conferir especial atenção às populações rurais e grupos desfavorecidos no acesso à educação, como as pessoas de mais idade, migrantes e refugiados, deslocados, portadores de deficiência e presos, conectando a alfabetização aos anseios de promoção social e econômica dos educandos e substituindo concepções estreitas de alfabetização por estratégias centradas nas suas culturas e integradas à promoção da saúde, da justiça e do desenvolvimento urbano e rural sustentado. A agenda assume o compromisso de promover o direito ao trabalho e garantir o

acesso à educação profissional, colocando em ação a Convenção 140 da OIT. Propõe-se incentivar a participação para solucionar problemas do desenvolvimento e meio ambiente, promover a educação sanitária, os direitos reprodutivos e educação sexual, melhorar a sinergia com meios de comunicação, reforçar as oportunidades de leitura e a difusão de bibliotecas e instituições culturais. Ao tratar dos aspectos econômicos, a Agenda compromete-se a proteger a educação das pessoas adultas dos efeitos do ajuste estrutural das economias, captar financiamento de múltiplas fontes, mobilizar recursos e reforçar redes de cooperação e solidariedade internacional, melhorando o financiamento da educação de modo que, até o ano 2000, nela sejam investidos pelo menos 6% do Produto Nacional Bruto dos países.

Mesmo diante de compromissos tão abrangentes, a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro são alvos de críticas por parte de analistas que afirmam não ter sido atribuído o devido papel aos protagonistas, educandos e educadores, e que predominou uma visão de educação de pessoas adultas relacionada ao contexto dos países desenvolvidos do Norte, que acabou por subestimar e não firmar metas concretas com relação à eqüidade no acesso à educação. Os críticos mencionam também que a V CONFINTEA não construiu alianças eficazes com instituições multilaterais de financiamento (Banco Mundial, Banco Inter-Americano, PNUD, etc), capazes de mobilizar recursos em prol da educação de pessoas jovens e adultas nos países pobres.

7.2.4. A participação brasileira na estratégia regional de continuidade da CONFINTEA

Reconhecendo que as reuniões internacionais sobre educação de pessoas adultas promovidas pela UNESCO desde 1949 foram pouco eficazes em influenciar as políticas nacionais de educação, o Plano de Ação para o Futuro estabeleceu um conjunto de mecanismos visando dar continuidade aos debates iniciados na V CONFINTEA, de modo a monitorar continuamente e avaliar periodicamente o cumprimento dos compromissos assumidos em Hamburgo. Coordenado pelo Instituto de Educação da UNESCO, esse processo de *follow up* prevê a divulgação nas línguas nacionais da Declaração da V CONFINTEA e do Plano de Ação para o Futuro, a manutenção de uma *home-page* e edição de um boletim eletrônico, atividades de pesquisa e uma série eventos temáticos, regionais e internacionais.

Responsável por coordenar o processo no continente, o escritório da América Latina e Caribe da UNESCO planejou, em conjunto com o CEAAL, o INEA e o CREFAL, dar

início à estratégia de *seguimiento* da V CONFINTEA já em 1998, mediante a realização de reuniões sub-regionais (países do Cone Sul; países da Região Andina; países da América Central, Golfo do México e Caribe). Os países foram estimulados a organizar processos nacionais de revisão dos compromissos de Hamburgo e avaliação de progressos à luz de um documento-base elaborado pelos coordenadores regionais e de guias metodológicos para o debate de cada um dos sete temas prioritários (UNESCO/OREALC et alii, 1998)[108].

O Brasil foi convidado a participar da Reunión Subregional de los Paises del Mercosur y Chile, realizada no Uruguai em novembro de 1998, mas até meados do primeiro semestre daquele ano o governo central brasileiro não deu sinais de interesse em mobilizar esforços nessa direção. Foram os representantes do CEAAL e da UNESCO no Brasil que tomaram a iniciativa de articular-se ao CONSED e à UNDIME e, então, atrair os Ministérios da Educação e do Trabalho para a promoção de um Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, com o objetivo de dar conseqüência aos compromissos assumidos na CONFINTEA V.

O evento realizou-se em 29 e 30 de outubro de 1998 em Curitiba, tendo por anfitriã a Secretaria de Educação do Estado do Paraná, então comandada pelo Presidente do CONSED. Participaram do Encontro 150 pessoas, entre representantes das instituições promotoras, dirigentes e técnicos das secretarias estaduais de trabalho, das redes estaduais e municipais de ensino, professores universitários, representantes de organizações não governamentais, sindicatos e movimentos sociais organizados. Os trabalhos compreenderam atividades em grupos setoriais e temáticos, subsidiados pelos textos-base latino-americanos e também por documentos especialmente elaborados por especialistas brasileiros[109]. A plenária final aprovou moção de repúdio ao veto presidencial à Lei 9424 e

---

[108] Os consultores foram: Judith Kalman, para o tema da alfabetização; Enrique Pieck, para o tema da educação e o trabalho; Jorge Osorio Vargas, para o tema da participação cidadã e os direitos humanos; Luis Benavides, para o tema da educação com camponeses e indígenas; Alberto Brusa, para a temática da educação juvenil; María Irigoin, para a questão de gênero; Rosa Maria Boggio, para o tema do desenvolvimento local sustentado.

[109] Os temas e respectivos autores dos textos base foram: Alfabetização e educação básica de jovens e adultos, Thimoty Ireland e Zuleide de Araújo Teixeira (assessores da UNDIME e do CONSED); Educação de jovens e adultos e trabalho, Nassim Mehedeff (SEFOR/MTb); Educação e juventude, Marília Pontes Sposito (USP); Educação de jovens e adultos no campo, Elaine Dayse Furtado (UFCE) e Sônia Meire de Jesus (UFSE); Educação de jovens e adultos indígenas, Nietta Lindberg Monte (Comissão Pró Indio do Acre); Educação para a cidadania e a participação, Sérgio Haddad (Ação Educativa); Educação de jovens e adultos e Direitos Humanos, Margarida Genevois (Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos); Educação e desenvolvimento local sustentável, Ladislau Dowbor (PUCSP); Educação de jovens e adultos e superação dos preconceitos de gênero e raça, Thais Corral (Rede de Desenvolvimento Humano).

uma síntese dos debates e elegeu a delegação brasileira à reunião de Montevidéu[110]. Esse documento continha um breve diagnóstico do contexto brasileiro, enunciava um marco conceitual ampliado inspirado na Declaração de Hamburgo, delineava linhas de ação visando a expansão e eqüidade da oferta e melhoria da qualidade da educação básica de jovens e adultos, delimitava as responsabilidades dos agentes governamentais e não governamentais e, por fim, propunha ampliar os espaços de participação e articulação inter-setorial em prol da educação de jovens e adultos, mediante retomada sob novas bases das atividades da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, a inclusão do tema nos debates dos conselhos municipais, estaduais e nacional de educação, emprego e trabalho, bem como disseminar os fóruns intersetoriais já implantados em alguns estados, concluindo com o compromisso de promover anualmente encontros nacionais de educação de jovens e adultos[111]. O Secretário da Educação do Paraná fortaleceu essa última proposta, oferecendo as instalações do centro de capacitação de professores do Estado para a realização de um novo encontro em 1999.

A *Reunión Subregional para los Países del Mercosur y Chile* (Montevidéu, Uruguai: 17-20/11/1998) contou com a participação de quase cem pessoas, dentre organizadores, consultores, observadores e delegações nacionais. Todos os cinco países compareceram com delegações compostas por representantes dos governos e de organizações sociais, mas os processos nacionais de preparação haviam diferido muito quanto às possibilidades de participação dos organismos da sociedade civil, a ponto da Argentina comparecer com uma delegação paralela àquela do governo, formada por membros do *Foro en Defensa de la Educación de Jóvenes y Adultos* (Foro, 1998). Os debates mais candentes circularam em torno das possibilidades de superar a inserção marginal da educação de jovens e adultos nos processos de reforma educativa em curso nos países, bem como de se promover uma educação popular inclusiva frente às conseqüências nefastas dos processos de globalização

---

[110] A delegação oficial brasileira à Reunião Subregional de Montevidéu foi constituída por representantes do MEC (Ana Lúcia Jatobá), do MTB (Maurício O. Ferreira), do PRONERA/MEPF (João Cláudio Todorov), do CONSED (Regina Célia Allegro, PR), da UNDIME (Shirley A. Piccioni, PR), do CEAAL (Maria Clara Di Pierro, Ação Educativa/SP), das universidades (Leôncio J. Gomes Soares, UFMG), de ONGs (Padre Dirceu Fumagalli, APEART/PR) e de movimentos sociais (Teresinha C. Bonato, MST/SC). Foram admitidos ainda observadores da UNDIME (Liana da Silva Borges, RS), do CONSED (Vera Lúcia de Alencar Lira, PB), das universidades (Timothy Ireland, UFPB) e das ONGs (Jacirema Bernardo, CEPJC/PE; Antônio J. Mânfio, IPF/PR; Domingos B. Nobre, CEDAC/RJ).

[111] Tendo assumido a conclusão da relatoria, que ficara inacabada durante o evento, a COEJA/SEF/MEC só veio a divulgar a versão final do documento de Curitiba em abril de 1999, quando a RAAAB dirigiu correspondência ao Ministro solicitando o encaminhamento das deliberações do Encontro. Por esse motivo, a contribuição brasileira não foi considerada pela relatoria da Reunião Subregional de Montevidéu da estratégia latinoamericana de continuidade da V CONFINTEA.

e ajuste econômico sobre o aumento do desemprego e da pobreza na região. A reunião foi pouco objetiva em avaliar o progresso dos países com relação aos compromissos assumidos em Hamburgo e tampouco estabeleceu uma agenda clara de passos em direção ao futuro, resultando em mais um documento de diagnóstico e prescrições de diretrizes de política educacional de jovens e adultos (UNESCO/OREALC et alii, 1999).

Embora tenha se mostrado pouco eficaz em influir sobre a política dos governo central brasileiro, a estratégia regional de continuidade da V CONFINTEA legitima o anseio das esferas subnacionais de governo e das organizações da sociedade civil por estabelecer uma política nacional integrada de educação de jovens e adultos. Assim, em abril de 1999, as representações brasileiras da UNESCO, do CEAAL, do CONSED e da UNDIME recorreram a esse instrumento para empreender mais uma tentativa de articulação nacional. Tendo em mãos as resoluções do Encontro de Educação de Jovens e Adultos realizado em Curitiba no ano anterior, essas organizações solicitaram uma audiência à SEF/MEC, em que a Secretária de Educação Fundamental mostrou-se pouco permeável à convocação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos com a participação de representantes da sociedade civil[112] e admitiu apoiar, em caráter subsidiário aos estados e municípios, a eventual realização de um evento nacional sobre o tema. A partir de então, recompôs-se o comitê que no ano anterior organizara o Encontro de Curitiba, com vistas à preparação de uma nova reunião nacional de educação de jovens e adultos. No processo de preparação, foram incorporados ao comitê a SEFOR/MTB, o CRUB e o SESI. Sem o apoio financeiro da SEF/MEC, o governo do Paraná não teria condições de arcar com as despesas do evento, o que implicou sua transferência para o Rio de Janeiro, onde realizou-se graças a um convênio entre a UNESCO e a SEFOR/MTB. O MEC restringiu-se a apoiar a participação de municípios, conferindo prioridades àqueles envolvidos nos programas da Comunidade Solidária.

---

[112] Nessa audiência, a Secretária Nacional de Ensino Fundamental do MEC, Iara Prado, argumentou contra a convocação de uma comissão multisetorial de educação de jovens e adultos com a participação de organismos da sociedade civil alegando que o Executivo eleito pela maioria dos votos dos cidadãos tem o direito de implementar políticas coerentes com seu programa de governo sem necessidade de legitimá-las continuamente perante instâncias consultivas ou participativas, cuja constituição, ademais, oferece a dificuldade de estabelecer critérios de representatividade dos organismos civis. Trata-se de uma explicitação bastante transparente daquilo que O'Donnell, contrastando com as democracias representativas institucionalizadas, denomina *democracias delegativas*, caracterizadas por *"uma concepção e prática do Executivo como tendo recebido por meio de eleições o direito de fazer o que lhe parecer adequado para o país"*. O autor argumenta que essas modalidades de democracias *"são inerentemente hostis aos padrões normais de representação das democracias estabelecidas, à criação e fortalecimento de instituições políticas e, especialmente, ao (...) controle horizontal sobre as atividades dos representantes."* (O'Donnel, 1993, p. 125). Sobre o binômio *accountability/responsiveness* (responsabilização/responsividade), ver também Linz & Stepan (1999), O'Donnell (1991) e Pereira (1998).

O Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos realizou-se então, de 8 a 10 de setembro de 1999 no Rio de Janeiro, com a participação de aproximadamente 300 representantes dos governos federal, dos estados e municípios, universidades, organismos do "Sistema S", conselhos de educação, movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais de todas as unidades da federação. Aberto pelo representante da UNESCO/OREALC e organizado em nove mesas redondas temáticas e de relatos de experiências, o encontro compôs um painel da diversidade de iniciativas existentes no País e colocou no centro dos debates três temas candentes da conjuntura: as perspectivas da reforma tributária sobre o financiamento do ensino público, o impacto negativo da implantação do FUNDEF sobre o financiamento da educação de jovens e adultos e a preservação da responsabilidade governamental nos programas desenvolvidos em parceria com organismos privados e comunitários.

A tônica do documento aprovado pela plenária final do ENEJA recaiu sobre a necessidade de promover a educação de jovens e adultos como uma política inter-setorial e inter-institucional articulada, coordenada pelo Ministério da Educação, porém formulada democraticamente com a participação das esferas públicas e das organizações da sociedade civil (Ireland, 1999). Esses subsídios foram levados pela representação brasileira (atribuída pela UNESCO/OREALC ao CONSED, na pessoa de sua vice-presidente e Secretária de Educação de Goiás, Raquel F. Alessandri) à primeira reunião do Fórum Consultivo Internacional da CONFINTEA V (Manila, Filipinas: 25-27/09/1999).

8. Os fóruns inter-setoriais de educação de jovens e adultos

Durante o ano de 1996, em meio ao processo de preparação da participação brasileira na V CONFINTEA estimulado pela Comissão Nacional e pela Coordenação de Educação de Jovens e Adultos do MEC, assembléias estaduais realizadas em algumas das unidades da federação deliberaram dar continuidade à articulação inter-setorial alcançada para aquele objetivo específico, constituindo comissões ou fóruns estaduais permanentes. A motivação para essa iniciativa residia na possibilidade de incrementar o até então incipiente intercâmbio e cooperação entre os governos municipais e estaduais, e entre eles e as universidades, organismos do "Sistema S", igrejas, movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais, e influir nas políticas estaduais e municipais visando um melhor posicionamento da educação de jovens e adultos. Esse processo ocorreu na Bahia, no Ceará, na Paraíba, em Pernambuco, no Mato Grosso, em São Paulo, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Salvo raras exceções, a coordenação das comissões ou fóruns

constituídos nessa ocasião ficaram a cargo do órgão estadual responsável pelo ensino supletivo e, em alguns casos, essas instâncias chegaram a ser institucionalizadas pelos respectivos governos estaduais em portarias ou decretos. A maior parte dessas comissões e fóruns desmobilizaram-se ao longo dos meses seguintes, sucumbindo às rotinas técnico-burocráticas dos organismos estaduais responsáveis pelo ensino supletivo e ao esvaziamento decorrente das mudanças de comando ocorridas nas secretarias municipais de educação após as eleições de 1996.

A exceção foi o Fórum Permanente de Educação de Jovens e Adultos do Estado do Rio de Janeiro, fundado em 18 de junho de 1996 e atuante até fins de 1999. O Fórum se define como um instrumento de articulação e incentivo ao regime de colaboração entre as esferas governamentais e não governamentais com vistas a agilizar a ação social e democratizar o Estado (Andrade et alii, 1999). Consiste num espaço, não institucionalizado e horizontal de socialização de informações de natureza política, pedagógica, administrativa ou financeira que proporciona aprendizagens e assessoramento mútuo. Reúne-se periodicamente a cada um ou dois meses em sessões que combinam intercâmbio de informações e experiências, debates sobre a agenda política e atividades de formação. Sendo um espaço plural, aberto à participação de todos, para ele convergem voluntariamente dirigentes ou técnicos de mais da metade dos municípios do Estado, professores, pesquisadores e estudantes das numerosas universidades que desenvolvem projetos de pesquisa, ensino e extensão, bem como técnicos e dirigentes de organizações empresariais, comunitárias e não governamentais que implementam projetos no campo da educação de jovens e adultos no Estado. Uma de suas peculiaridades foi atribuir a secretaria executiva à antiga Delegacia do MEC no Rio de Janeiro (transformada em Representação do Ministério, após a extinção das Delegacias em janeiro de 1999), onde também articulam-se os fóruns permanentes de educação infantil, especial, ensino médio e financiamento da educação que, por vezes, realizam sessões conjuntas. A chancela do MEC concede à secretaria executiva dos fóruns legitimidade e poder de convocação dos demais órgãos públicos, proporciona uma infra-estrutura mínima adequada ao seu funcionamento e acesso qualificado a informações sobre a cooperação técnico-financeira federal com as instâncias subnacionais e organizações civis. Além disso, a tarefa recai sobre uma equipe estável de técnicos remanescentes do Mobral e da Fundação Educar, experientes e comprometidos com a educação de jovens e adultos. A configuração e dinâmica do Fórum propiciam aos participantes a possibilidade de combinar oportunidades de participação e formação político-pedagógica a benefícios

concretos e finalidades pragmáticas, como o acesso a informações, recursos financeiros, técnicos e humanos qualificados, que motivam a freqüência e fomentam sua continuidade. Assim, ao longo de três anos de existência, o Fórum do Rio colaborou para o desenvolvimento dos programas municipais e estaduais de alfabetização e educação básica de jovens e adultos, favoreceu seu acesso aos recursos do FNDE, fomentou a cooperação entre as redes públicas, as universidades e ONGs e configurou um espaço de formação de quadros de gestão e supervisão pedagógica.

A bem sucedida experiência fluminense inspirou a constituição de articulações similares em outras Unidades da Federação.

Em novembro de 1997 começou a ganhar forma o Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Rio Grande do Norte, reunindo mensalmente representantes das universidades federal e estadual, do SESI, do PRODURN, da DEMEC/RN, da SME de Natal, do MEB de Mossoró e da Frente de Alfabetização Popular da Arquidiocese de Natal.

Em 2 de junho de 1998, antecipando os preparativos para participar do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos que se realizaria em Curitiba em outubro seguinte, professores da UFMG, representantes de organizações não governamentais e técnicos da DEMEC/MG tomaram a iniciativa de constituir um fórum permanente de debates e troca de experiências no campo da educação de jovens e adultos em Minas Gerais. No primeiro momento, a secretaria executiva do Fórum ficou a cargo da DEMEC/MG mas, após sua extinção, a coordenação foi assumida pelo Núcleo de Estudos dedicado ao tema na UFMG. Desde então o Fórum mineiro tem mantido reuniões periódicas que, assim como no Rio de Janeiro, combinam o monitoramento das políticas públicas a atividades de intercâmbio de experiências e formação teórico-prática dos participantes.

Em dezembro de 1998 foi a vez dos capixabas que, por iniciativa do Núcleo de Educação de Jovens e Adultos Centro Pedagógico da UFES, com o apoio da Pró Reitoria de Extensão e da Delegacia do MEC, deram início à organização do Fórum de Educação de Jovens e Adultos da Grande Vitória. Também neste caso, a secretaria executiva do Fórum ficou a cargo da universidade após a extinção das DEMECs.

Em maio de 1999, simultaneamente ao lançamento do Movimento de Alfabetização do Rio Grande do Sul, tiveram início as tentativas de articulação do Fórum gaúcho.

Em São Paulo, um esboço de fórum vinha se delineando desde 1995, reunindo educadores das redes públicas de ensino da região metropolitana da Capital e 25 grupos comunitários

responsáveis por 160 classes de alfabetização de jovens e adultos. A iniciativa de articulação desses grupos e pessoas foi do Centro Cida Romano, da seção paulista da Associação de Educação Católica e do Centro de Estudos em Educação Vereda, organizações não governamentais que desenvolvem atividades de formação de educadores de jovens e adultos e têm penetração junto às comunidades eclesiais de base e pastorais da Igreja Católica. Essa iniciativa ganhou maior amplitude e vitalidade com a organização, em julho de 1999, do Seminário Paulista de Educação de Jovens e Adultos, em que as quase 600 pessoas presentes prepararam-se para o Encontro Nacional e aprovaram a constituição do Fórum Permanente, cuja coordenação tem sido assumida informalmente pelos centros de educação popular e por professores das USP e UNICAMP.

A participação no Encontro Nacional do Rio de Janeiro também serviu de ponto de partida para a articulação do Fórum de Educação de Jovens e Adultos da Paraíba, constituído em outubro de 1999, secretariado provisoriamente pelas universidades públicas federal e estadual e pelo SESI e composto também por ONGs, sindicatos e órgãos públicos estaduais e municipais de ensino.

Os fóruns dos diversos estados mantêm intercâmbios e relações informais entre si, utilizando os recursos de outras redes de comunicação, tais como os meios de informação da RAAAB e do Grupo de Estudos de Educação de Pessoas Jovens e Adultas da ANPEd. Chegaram inclusive a reunir-se previamente e apresentar um documento conjunto ao Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos do Rio de Janeiro (Carta, 1999).

Essa modalidade de articulação horizontal e inter-setorial de agências de promoção da educação de jovens e adultos é um fenômeno emergente, ainda não consolidado, que desde já enseja interpretações provisórias em diversos sentidos. De um lado, ela revela a multiplicação de provedores da educação pública de jovens e adultos, que passam a compreender não só as redes estaduais e municipais de ensino, mas expandem-se na direção das ONGs, empresas, sindicatos, movimentos, organismos do sistema S e universidades. Revela também a necessidade de coordenação e intercomunicação dessas iniciativas, que não vem sendo preenchida pela instância federal de governo e tampouco pode ser satisfeita por organismos setoriais como os conselhos, associações e redes de cada uma das categorias isoladamente. Configura um mecanismo informal de solidariedade e auxílio mútuo, que potencializa as iniciativas de educação de jovens e adultos, num momento em que cada instituição isolada encontra-se fragilizada pela escassez de recursos e condição de marginalidade nas políticas educacionais. Conforma um espaço público

democrático de participação e influência na formulação, monitoramento e avaliação das políticas governamentais, que o padrão centralizador e verticalista da reforma educacional em curso acaba por negar aos agentes que estão na base do sistema e, nessa perspectiva, representa um horizonte de alargamento da esfera pública na gestão das políticas de educação de jovens e adultos.

9. A educação de jovens e adultos nos projetos de Plano Nacional de Educação

Cumprindo determinações do Artigo 214 da Constituição, do Artigo 9° da LDB 9394/96 e do Artigo 87 de suas Disposições Transitórias (que determinava à União encaminhar ao Congresso, no prazo máximo de um ano, um Plano Nacional de Educação de duração decenal, consoante a Declaração Mundial de Educação Para Todos), em meados de 1997 o Ministério da Educação elaborou uma minuta de PNE e deu início a um processo de consultas que resultou no Projeto de Lei 4177/98, apresentado em fevereiro de 1998 à Câmara dos Deputados (Brasil, MEC, 1997). O processo de consulta com base na proposta do MEC foi coordenado pela Profa. Eunice Durham (coordenadora do NUPES/USP, membro da Câmara de Ensino Superior do CNE e assessora do Ministro) e compreendeu a coleta de pareceres do CNE, do CONSED, da UNDIME, da CNTE, da ANPEd e de alguns Conselhos Estaduais de Educação.

Simultânea e paralelamente à iniciativa do Executivo, uma articulação de organizações estudantis, sindicais e científico-técnicas de educadores[113] fez convergir para o II CONED - Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte, MG: nov. 1997) um conjunto de propostas para a educação que denominaram "O PNE da sociedade brasileira" (Congresso, 1997). Em princípios de 1998 essas propostas foram assumidas por parlamentares da oposição e apresentadas pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP) à Câmara na forma do Projeto de Lei 4.155/98. Tendo chegado ao Congresso antes da proposta do MEC, o PL 4.155/98 adquiriu prioridade de tramitação e a ele foi posteriormente apensado o PL 4177/98 do Executivo.

Embora no corpo principal os dois projetos de lei fossem substancialmente diversos e por vezes francamente conflitivos entre si, as propostas relativas à educação de jovens e adultos não chegavam a ser de todo divergentes, diferindo sobretudo na abrangência das metas quantitativas e montantes de financiamento. Ambos os projetos colocam as metas de

[113] São promotores dos Congressos Nacionais de Educação: AELAC, ANDE, ANDES/SN, ANFOPE, CNTE, CONTEE, DNTE/CUT, FASUBRA, SINASEFE, UBES, UNDIME, UNE. Apóiam a sua organização: ANDIFES, ANPED, CAED/PT, CEDES, CNBB, MST e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

erradicar o analfabetismo no prazo de dez anos e assegurar o acesso a oportunidades de escolarização equivalentes às séries iniciais do ensino fundamental a 50% da população jovem e adulta com menos de 4 anos de estudo, priorizando as faixas etárias mais jovens. A divergência surge nas metas decenais: enquanto o projeto do Executivo prescreve a universalização do acesso às séries iniciais, a proposta da oposição propõe universalizar o o ensino fundamental completo, assegurando um acréscimo de quatro anos de estudos para vinte milhões de pessoas ao longo da década. Quanto ao ensino médio, o PL 1477 propõe quadruplicar o atendimento no decênio; já o PL 1455 é genérico ao mencionar a necessidade de sua ampliação. Enquanto o governo recomenda articular, sempre que possível, o ensino básico de jovens e adultos a aportunidades de formação profissional, a proposta da oposição a esse respeito é a criação de centros públicos de formação profissional.

Os dois projetos mencionam a necessidade de promover parcerias entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil, recomendam o fortalecimento das instâncias de gestão da educação de jovens e adultos nos sistemas municipais e estaduais de ensino, medidas para melhorar a produção de estatísticas, incentivar a produção de materiais didático-pedagógicos e viabilizar a formação específica dos educadores. Os portadores de necessidades especiais são lembrados pelo PL 1455, e os presos pelo projeto do Executivo. A diferença maior está na proposta da oposição de assegurar no Plano a ampliação dos recursos para a educação de modo a cobrir um custo-aluno/ano da ordem de R$ 1.000,00, o que implicaria um investimento crescente de 0,4% a 1% ano ano, até atingir 10% do PIB no horizonte de dez anos, ao passo que a proposta do governo é elevar o investimento a 6,5% do PIB neste mesmo período mediante a simples aplicação dos mínimos constitucionais[114].

Ao final da legislatura que se esgotou em 1998, foram realizadas duas audiências públicas sobre o PNE que, entretanto, não tiveram maior repercussão. Somente na legislatura iniciada em 1999 a tramitação do PNE na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara ganhou agilidade. O Deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS) foi nomeado

---

[114] As metas enunciadas na proposta do Executivo para o PNE foram incorporadas em termos quase literais ao Programa de Governo apresentado pela coligação Avança Brasil para as eleições presidenciais de 4/10/ 1998, em que Fernando Henrique Cardoso apresentou-se como candidato e obteve a reeleição já no primeiro turno. O Programa de Governo assumiu o compromisso de aumentar o repasse de recursos aos estados, municípios e entidades não governamentais para o desenvolvimento de programas de educação de jovens e adultos de forma a oferecer, até 2002, escolarização equivalente às séries iniciais do ensino fundamntal a pelo menos 3 milhões de jovens e adultos na faixa etária de 15 a 30 anos (Cardoso, 1998).

relator[115] e, sob a Presidência da Deputada Maria Elvira (PMDB/MG), a Comissão estabeleceu um intenso cronograma de audiências públicas, pelo qual os projetos de lei receberam comentários, críticas e sugestões de dirigentes educacionais, sindicalistas, intelectuais e organizações da sociedade civil. Das 14 audiências realizadas em 1999 e quase cem pessoas ouvidas, as sessões mais concorridas e os temas que ensejaram maior polêmica foram aqueles relativos à gestão do FUNDEF, às mudanças introduzidas pela reforma educacional na educação média e tecnológica e à autonomia das instituições do ensino superior.

A audiência pública da Comissão realizada em 29/6/99 que abordou a educação de jovens e adultos, foi compartilhada também pelas temáticas da educação indígena e o ensino à distância, o que não permitiu maior aprofundamento do debate. Os dois especialistas ouvidos por um plenário esvaziado de parlamentares foram os Profs. Carmen Craidy (UFRGS) e Sérgio Haddad (PUCSP). Ambos criticaram as campanhas emergenciais de alfabetização e a inclinação dos governos a transferir os encargos pela educação escolar de jovens e adultos para organizações da sociedade civil, sublinhando a responsabilidade do poder público pela sua inserção orgânica nos sistemas de ensino e ampliação da oferta de educação escolar com qualidade. Enfatizando a necessidade de expandir o financiamento público da educação de jovens e adultos, Sérgio Haddad defendeu o ponto de vista de que a maior contribuição que o Congresso poderia dar ao seu desenvolvimento seria derrubar o veto presidencial à Lei 9424/96, que regulamentou o FUNDEF. Carmen Craidy, por sua vez, tentou demonstrar aos parlamentares que o analfabetismo e o alfabetismo são processos sociais mais amplos e articulados às condições socioeconômicas e culturais de vida, cuja transformação requer processos continuados de formação articulados a políticas sociais outras de emprego e renda. Ponderou ainda que o êxito das novas gerações na escola depende de seu ambiente de socialização primário, na família e comunidade, motivo pelo qual o investimento na educação de jovens e adultos configura um fator de melhoria do desempenho do conjunto do sistema de educação básica (Craidy, 1999).

Em agosto de 1999 o Deputado Marchezan emitiu um parecer preliminar que concluiu pela rejeição do PL 4155/98 e pela aprovação do PL 4177/98 proposto pelo Executivo, *"por considerá-lo mais realista e propor metas mais viáveis"*, ao qual incorporou emendas. O

---

[115] Merece referência a singular trajetória política do Deputado Marchezan: foi líder da ARENA nos anos 70, transferiu-se para o PDS na reforma partidária de 1979, presidiu a Câmara no início dos anos 80, foi derrotado na disputa ao governo gaúcho em 1990, transferiu-se para o PPR, foi Secretário Nacional de Comunicação durante o governo Collor de Mello e, por fim, engrossou as hostes do PSDB em 1997.

voto do relator é antecedido por um parecer que adere ao paradigma da educação continuada ao largo da vida, entendida como direito de cidadania, motor de desenvolvimento econômico e social e instrumento de combate à pobreza. Desde este ponto de vista, os desafios relativos à educação de jovens e adultos seriam três: resgatar a dívida social representada pelo analfabetismo, erradicando-o; treinar o imenso contingente de jovens e adultos para a inserção no mercado de trabalho; e criar oportunidades de educação permanente.

O substituitivo apresentado pelo relator assinala que o analfabetismo e os baixos níveis de escolarização não podem ser sanados apenas pela dinâmica demográfica, sendo necessário agir tanto sobre o "estoque" de jovens e adultos analfabetos e pouco escolarizados, como sobre a reprodução desses fenômenos junto às novas gerações, indicando ainda a necessidade de políticas focalizadas dirigidas à região Nordeste, à população feminina, etnias indígenas e afro-descendentes. O relator pondera ser insuficiente prover alfabetização e formação equivalente às séries iniciais, insistindo que o direito constitucional e as exigências sociais de conhecimento impõem como mínima a escolarização equivalente ao ensino fundamental completo. Entretanto, ao formular os objetivos, o relator manteve exatamente as mesmas metas quantitativas propostas no PL do Executivo, restritas à alfabetização e às quatro séries iniciais do ensino fundamental (Marchezan, 1999).

Capítulo 3 - O financiamento público da educação básica de jovens e adultos[116]

Ao narrarmos e analisarmos a história da educação básica de jovens e adultos no Brasil nas décadas de 80 e 90, constatamos que um dos temas recorrentes no debate sobre as políticas governamentais é aquele do financiamento público do ensino. É certo que a problemática do financiamento não se restringe ao ensino básico de jovens e adultos, recortando o conjunto das políticas sociais e, no seu interior, do sistema educacional brasileiro:

> *"(...) o gasto realizado pelas esferas administrativas nos diversos níveis de ensino sempre foi uma questão importante na discussão sobre educação no Brasil, uma vez que os benefícios educacionais, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do poder público como uma área que compõe o núcleo central da atual proteção social brasileira, absorvem uma quantidade expressiva dos recursos públicos.*
> *Esses recursos públicos, ao propiciarem as principais condições materiais para viabilizar os gastos nas políticas educacionais, podem representar um limite e um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por educação e por recursos do próprio sistema. Neste sentido, o gasto sempre mobilizou um espectro razoável de atores e interesses, desde os dirigentes do ministério, dos estados, municípios e sua burocracia, passando por empresários do ensino, produtores de bens e serviços, lobistas, professores, políticos e setores populares."* (Castro, 1999, p. 92).

A despesa pública das três esferas de governo com atividades educacionais apurada pelo IPEA alcançou, em 1995, 12,8% dos gastos diretos não financeiros, 20,1% do gasto social total e 4,3% do Produto Interno Bruto[117], o que colocava o Brasil na sexta posição dentre os países latino-americanos que realizavam maior investimento no setor educacional, atrás da Costa Rica, Panamá, Equador, México e Bolívia (Fernandes et alii, 1998b).

Durante o período de redemocratização da sociedade brasileira, observou-se um crescimento da participação do componente social sobre o conjunto do gasto público, mas deve-se considerar que uma parcela importante desse incremento deveu-se aos encargos da previdência social. O incremento das despesas com educação também contribuiu para o crescimento do gasto social público, sobretudo em virtude da vinculação constitucional de percentuais mínimos a ela assegurados pela Emenda Calmon (aprovada em 1983 e

[116] Ver nota metodológica ao final do Capítulo, p. 176.

[117] Os gastos diretos correspondem à diferença entre a despesa efetiva e os gastos financeiros que, por sua vez, referem-se às operações oficiais de crédito e compreendem o pagamento de amortizações, encargos e juros das dívidas interna e externa. Para evitar dupla contagem, debitam-se das despesas as transferências intergovernamentais obrigatórias e negociadas, que são creditadas à instância de governo responsável pela execução final do gasto. A respeito dos conceitos e da metodologia empregados pelo IPEA na apuração do gasto social consolidado das três esferas de governo, consultar Fernandes et alii (1998a e 1998b).

regulamentada em 1985) e ampliados pela Constituição de 1988, bem como dos recursos da contribuição social do Salário Educação[118]. Como o crescimento do PIB no período foi inferior ao incremento populacional, porém, a tendência à elevação da participação da despesa social sobre o conjunto da riqueza econômica não repercutiu positivamente no gasto social *per capita*.

Desde o fim do regime militar, o gasto público com educação vem se elevando continuamente em proporção ao PIB, embora sua participação relativa no conjunto do gasto social tenha declinado, em razão do crescimento de outras despesas, especialmente com os encargos financeiros da dívida pública e com a previdência social, concentradas na esfera federal (tabela 3.1).

Tabela 3.1.
Brasil: Participação da despesa com educação sobre o gasto social público - 1980/1995

Ano	1980	1985	1990	1995
Gasto com educação sobre o gasto social	19,6%	22,0%	22,2%	20,1%
Gasto social total sobre o PIB	13,8%	13,3%	18,9%	20,7%

Fontes: para os anos 1980 a 1990, Médici & Maciel (1996); para 1995, Castro (1999).
Obs.: Os critérios e metodologias de ambas as pesquisas diferem, sendo a comparação entre seus resultados meramente aproximativa.

Nesse período, a distribuição federativa do gasto público com educação obedeceu a um movimento de progressiva descentralização, primeiramente em direção aos estados e, nos anos 90, com uma acentuada inflexão em favor dos municípios (tabela 3.2.). Essa tendência à descentralização do gasto social correspondeu inicialmente à redistribuição das receitas tributárias iniciada em 1983[119] e consolidada pela Constituição de 1988,

---

[118] O Salário Educação (SE) é uma contribuição social que incide sobre a atividade econômica criada pela Lei 4.440/64 para operacionalizar antiga determinação legal de que as empresas que não mantivessem escolas próprias contribuíssem para a educação de seus empregados e dependentes. A Lei foi modificada em 1975 e 1982, quando o SE estabeleceu-se com a alíquota atual de 2,5% sobre a folha de contribuição previdenciária das empresas urbanas, recolhidos pelo INSS (que retém 1% a título de taxa de administração) e repassados ao FNDE. É subdivido em quotas de 2/3 para os estados de origem (QESE) e de 1/3 para a ação supletiva e redistributiva da União (QFSE). A destinação exclusiva dos recursos do SE para o ensino fundamental de crianças, jovens e adultos vinha sendo burlada pelo emprego em outros setores e níveis de ensino dos recursos das aplicações financeiras dele oriundas, mecanismo largamente utilizado até o início dos anos 90, quando, em contexto inflacionário, o Tesouro Nacional retinha por longos períodos as quotas, manejando os recursos obtidos em aplicações financeiras com total intransparência. Medida provisória aprovada pelo Congresso em 1990 regulou a destinação dos recursos advindos dessas aplicações, autorizando seu emprego no ensino pré escolar e fundamental. A partir de 1993, os repasses da QESE aos estados passaram a realizar-se bimestral e automaticamente pelo FNDE, sem trânsito pelo Tesouro, o que representou um importante incremento de receita para o ensino fundamental. Em 1999, nova legislação obrigou os estados a transferirem aos municípios parcela da QESE, proporcionalmente às matrículas no ensino fundamental regular

[119] A descentralização da receita tributária em favor das esferas subnacionais de governo teve início ainda sob o regime militar, por intermédio das Emendas Constitucionais Passos Porto, de 1983, e Aírton Sandoval, de 1984 (Médici, 1995; Sallum Jr, 1996).

movimento este interrompido no início dos anos 90 (Médici, 1995) e acentuado a partir de 1995 por força da reconcentração promovida pela criação do Fundo de Estabilização Fiscal, que permite à União absorver receitas das esferas subnacionais, inclusive aquelas vinculados constitucionalmente[120].

Tabela 3.2
Brasil: Participação das esferas administrativas no gasto educacional - 1980/1995

Esferas administrativas	1980	1985	1990	1995
União	29,5%	26,1%	25,8%	20,1%
Estados	53,3%	54,6%	56,0%	49,0%
Municípios	17,2%	19,3%	18,2%	30,8%

Fontes: para os anos 1980 a 1990, Médici & Maciel (1996); para 1995, Castro (1999).
Obs.: Os critérios e metodologias de ambas as pesquisas diferem, sendo a comparação entre seus resultados meramente aproximativa.

1. O gasto consolidado das três esferas de governo

Em 1994, 1995 e 1996 - os três únicos anos para os quais o IPEA dispõe de dados sobre a distribuição intra-níveis do gasto educacional (tabelas 3.3, 3.4 e 3.5), o ensino fundamental regular foi aquele em que o setor público realizou a maior parcela do dispêndio com educação e cultura, secundado pelas despesas com manutenção e administração. Em terceiro lugar na hierarquia do gasto público, aparece o ensino superior, cujo dispêndio total está fortemente concentrado em mãos da União, que nele realizou, respectivamente, 79,7%, 70,9% e 70,94% dos seus gastos em educação nos anos de 1994, 1995 e 1996.

Nesses mesmos anos, as três esferas de governo efetuaram pouco mais de 6% da despesa total em educação e cultura com o ensino médio. Surpreende o fato de que os estados - responsáveis legais pela manutenção e desenvolvimento do ensino médio - tenham com ele realizado apenas 6 a 7% de sua despesa total, ao passo que a União despendeu aproximadamente 8% e os municípios gastaram entre 4 e 5% dos recursos (embora legalmente sequer devessem fazê-lo enquanto não estiver universalizado o ensino fundamental). Observa-se que o ensino médio apresenta claros sinais de dificuldades de financiamento, pois em 1995 já concentrava 10,4% do alunado do sistemas educacional público e, ao final da década de 90, registrava a maior taxa de crescimento da matrícula.

[120] Vigente a partir de 1995, inicialmente a título de Fundo Social de Emergência e, posteriormente, assumido em 1996 como recurso da política de ajuste fiscal, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) retém 20% da receita tributária federal para financiar o déficit público, reduzindo proporcionalmente tanto os fundos sociais públicos quanto as transferências da União para estados e municípios (Médici, 1995).

Os municípios responderam pela quase totalidade dos gastos efetuados no triênio na educação de crianças de 0 a 6 anos. A educação infantil configura-se, assim, como aquele nível educacional cuja responsabilidade pela oferta pública está mais claramente delimitada a uma única esfera de governo. Os municípios também foram responsáveis por uma parcela substancial das despesas efetuadas na difusão cultural e conservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, assim como por quase ¾ do dispêndio total em educação física e desporto, áreas de atuação que receberam entre 1,5% e 3% do total de recursos públicos aplicados no setor.

Tabela 3.3
Brasil: Gasto Público Consolidado com Educação e Cultura por Categoria - 1994
(Em R$ mil correntes)

Categoria de Gasto	Governo Federal Recursos do Orçamento	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL GERAL	%
		Transfer. Negociadas Gov. Federal	Recursos Orçament Governo Estadual	TOTAL	Transfer. Negociadas do Gov. Federal	Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Orçament. Governo Municipal	TOTAL		
Ed. criança	2.054	19b.577	30.348	49.925	33.267	1.141	517.681	552.089	604.068	4,04
de 0 a 6 anos	0,34%			8,26%				91,39%	100%	
Ensino	736.837	183.128	3.299.409	3.482.537	231.691	78.741	1.608.268	1.687.009	5.906.383	39,49
Fundamental	12,47%			58,96%				28,56%	100%	
Ensino	275.714	2.813	436.815	439.628	32.197	14	200.182	232.393	947.735	6,33
Médio	29,09%			46,38%				24,52%	100%	
Ensino	2.292.375	42.029	491.300	533.329	573	158	47.073	47.804	2.873.508	19,21
Superior	79,77%			18,56%				1,66%	100%	
Pesquisa	0	0	343	343	0	0	0	0	343	0,00
	-			100%				-	100%	
Ensino	212	3.134	29.133	32.267	1.916	0	12.406	14.322	46.801	0,31
Supletivo	0,45%			68,94%				30,60%	100%	
Ed. Física e	5.533	4.158	62.861	67.019	3.672	7.648	146.350	157.671	230.223	1,54
Desporto	2,40%			29,11%				68,48%	100%	
Ed. Especial	22.394	7.886	35.933	43.819	4.747	82	34.637	39.548	105.761	0,71
	21,17%			41,43%					100%	
Assist. aos	109.463	0	128.738	128.738	0-	2.834	151.956	154.791	392.992	2,63
educandos	27,85%			32,76%				39,39%	100%	
Patrimônio	24.074	336	205.224	205.560	57	1.399	191.250	193.109	422.743	2,82
e Cultura	5,69%			48,62%				45,68%	100%	
Manutenção	139.077	335.083	2.031.883	2.366.966	0	60.362	928.718	1.001.697	3.507.740	23,45
e Administ.	3,96%			67,48%				28,55%	100%	
Total	3.607.734	598.145	6.453.312	7.051.457	308.119	152.379	3.837.001	4.297.498	14.956.689	100,0
% s/ Total	24,12%	4,00%	43,14%	47,14%	2,06%	1,02%	25,65%	28,73%	100%	

Fonte: IPEA/DIPOS, com base em SIAFI/SIFOR para esfera federal, e IBGE/DECNA para esferas subnacionais. Percentuais calculados pela autora.

A assistência aos educandos foi a única categoria de gasto em que as três esferas de governo participaram com maior equilíbrio, respondendo cada uma delas por

aproximadamente um terço das despesas efetuadas, embora observe-se uma tendência à descentralização dos encargos da União em direção aos municípios.

A pesquisa, a educação dos portadores de necessidades especiais e aquela de jovens e adultos foram as áreas em que o gasto público foi o mais modesto e, nos três casos, eram os estados que respondiam pela maior parte das despesas realizadas.

Tabela 3.4
Brasil: Gasto Público Consolidado com Educação e Cultura por Categoria - 1995
(Em R$ mil correntes)

Categoria de Gasto	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL GERAL	%
	Recursos do Orçamento	Transfer. Negociadas Gov. Federal	Recursos Orçament Governo Estadual	TOTAL	Transfer. Negociadas do Gov. Federal	Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Orçament. Governo Municipal	TOTAL		
Ed. criança	0	4.806	51.190	55.996	5.474	0	1.002.053	1.007.527	1.063.523	3,81
de 0 a 6 anos	-			5,26%				94,73%	100%	
Ensino	565.667	461.220	6.218.643	6.679.863	167.804	190.835	3.913.804	4.272.443	11.517.973	41,23
Fundamental	4,91%			57,99%				37,09%	100%	
Ensino	474.560	1.040	833.037	834.077	34.042	18.949	373.078	426.069	1.734.706	6,21
Médio	27,35%			48,08%				24,56%	100%	
Ensino	3.997.575	71.431	957.218	1.028.649	312	510	101.392	102.214	5.128.438	18,35
Superior	77,95%			20,06%				1,99%	100%	
Pesquisa	0	0	287	287	0	0	0	0	287	0,00
	-			100%				-	100%	
Ensino	3.955	5.699	59.599	65.298	1.486	0	23.056	24.542	93.795	0,33
Supletivo	4,21%			69,62%				26,16%	100%	
Ed. Física e	16.138	33.708	104.477	138.185	8.174	1.739	395.788	405.700	560.023	2,00
Desporto	2,88%			24,67%				72,44%	100%	
Ed. Especial	20.552	209	69.124	69.333	191	0	55.749	55.940	145.825	0,52
	14,09%			47,54%				38,36%	100%	
Assist. aos	199.873	0	222.859	222.859	0	27.935	183.434	211.369	634.101	2,27
educandos	31,52%			35,14%				33,33%	100%	
Patrimônio	153.651	6.348	221.111	227.459	2.652	741	392.688	396.080	777.190	2,78
e Cultura	19,77%			29,26%				50,96%	100%	
Manutenção	206.160	497.510	3.899.438	4.396.949	0	325.845	1.348.387	1.674.232	6.277.341	22,47
e Administ.	3,28%			70,04%				26,67%	100%	
Total	5.638.131	1.081.973	12.636.983	13.718.956	220.133	566.554	7.789.429	8.576.116	27.933.203	100,0
% s/ Total	20,18%	3,87%	45,24%	49,11%	0,79%	2,03%	27,88%	30,70%	100,00%	-

Fonte: IPEA/DIPOS, com base em SIAFI/SIFOR para esfera federal, e IBGE/DECNA para esferas subnacionais. Percentuais calculados pela autora.

No caso do ensino supletivo fundamental e médio, o gasto consolidado das três esferas de governo representou, respectivamente em 1994, 1995 e 1996, 0,31%, 0,33% e 0,51% do gasto total com educação e cultura, o menor percentual atribuído a todos os níveis e modalidades de ensino.

Os estados foram as instâncias governamentais que arcaram com a maior parte do gasto público com a educação de jovens e adultos, em índices próximos a 70%, bem superiores a sua contribuição ao conjunto do orçamento de educação e cultura, porém proporcional à sua participação na matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos que, em 1995, era de 73%. Para fazê-lo, os estados utilizavam predominantemente recursos próprios, pois as transferências negociadas do Governo Federal variaram no triênio entre 8% e 13% do gasto estadual com o ensino supletivo.

Tabela 3.5
Brasil: Gasto Público com Educação e Cultura Consolidado por Categoria - 1996
(Em R$ mil correntes)

Categoria de Gasto	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL GERAL	%
	Recursos do Orçamento	Transfer. Negociadas Gov. Federal	Recursos Orçament Governo Estadual	TOTAL	Transfer. Negociadas do Gov. Federal	Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Orçament. Governo Municipal	TOTAL		
Ed. criança	66	1.483	66.007	67.490	11.402	10.943	1.335.743	1.358.088	1.425.644	4,47
de 0 a 6 anos	0,00%			4,73%				95,26%	100%	
Ensino	461.352	445.930	6.887.269	7.333.199	403.208	238.836	4.604.329	5.246.373	13.040.924	40,92
Fundamental	3,53%			56,23%				40,23%	100%	
Ensino	444.023	1.493	1.166.239	1.167.732	9.985	-	426.335	436.320	2.048.075	6,43
Médio	21,68%			57,02%				21,30%	100%	
Ensino	3.888.680	106.320	976.147	1.082.467	489	163	206.721	207.373	5.178.520	16,25
Superior	75,09%			29,90%				4,00%	100%	
Pesquisa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-			-				-	-	
Ensino	7.240	14.598	95.166	109.764	3.869	-	42.428	46.298	163.301	0,51
Supletivo	4,43%			67,22%				28,35%	100%	
Ed. Física e	17.750	20.821	120.089	140.910	12.266	1.688	446.073	460.027	618.687	1,94
Desporto	2,87%			22,78%				74,36%	100%	
Ed. Especial	28.727	1.446	73.115	74.561	1.995	-	76.357	78.356	181.644	0,57
	15,82%			41,05%				43,14%	100%	
Assist. aos	209.035	-	262.991	262.991	-	27.230	368.737	395.967	867.993	2,72
educandos	24,08%			30,30%				45,62%	100%	
Patrimônio	171.601	22.486	287.483	309.969	12.798	2.483	449.398	464.679	946.249	2,97
e Cultura	18,13%			32,76%				49,11%	100%	
Manutenção	252.716	466.030	4.936.855	5.402.885	-	53.517	1.688.219	1.741.736	7.397.337	23,21
e Administ.	3,42%			73,94%				23,55%	100%	
Total	5.481.189	1.080.608	14.871.361	15.951.969	456.013	334.860	9.644.341	10.435.214	31.868.372	100
% s/ Total	17,20%	3,39%	46,66%	50,06%	1,43%	1,05%	30,26%	32,74%	100%	

Fonte: IPEA/DIPOS, com base em SIAFI/SIFOR para esfera federal, e IBGE/DECNA para esferas subnacionais. Percentuais calculados pela autora.

A participação dos municípios no gasto com a educação de jovens e adultos deu sinais de crescimento no triênio, acompanhando a tendência geral de sua contribuição para o orçamento educacional total, e mantendo proporcionalidade com sua participação na matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos que, em 1995, correspondia a

26,8% do total. Os municípios também arcavam com as despesas do ensino supletivo predominantemente com recursos próprios, de vez que as transferências negociadas com os governos Federal e estaduais tenderam ao declínio no período, oscilando de 13,4% dos gastos municipais com essa modalidade educativa realizados em 1994, para 3% em 1996.

Já a União, colaborou na execução da despesa com a educação de jovens e adultos com recursos crescentes porém modestos, muito inferiores à sua participação global na execução do orçamento em atividades de educação e cultura.

1.1. O gasto médio por aluno com recursos públicos

Um indicador útil para apreciar a prioridade conferida pelas políticas educacionais é calcular qual foi a média de gasto realizado por aluno ao ano em cada nível e modalidade de ensino. Para fazê-lo, adotamos uma metodologia inspirada por aquela adotada pelo IPEA (Abrahão & Fernandes, 1999), porém bastante simplificada[121], e obtivemos os seguintes resultados para o ano de 1995 (para o qual conseguimos obter dados de matrícula pública para todas as modalidades e níveis de ensino, exceto a educação especial):

Tabela 3.6
Brasil: Gasto público médio por aluno nos níveis e modalidades de ensino - 1995

(em R$ 1,00)

Níveis e modalidades	Gasto total	Matrículas	Gasto aluno/ano	Gasto aluno/ano (IPEA)**
Educação da criança de 0 a 6 anos	1.302.689.000	4.366.860	298,31	557
Ensino fundamental	14.106.120.000	28.752.549	490,60	460
Ensino médio	2.124.528.000	4.167.054	509,84	687
Ensino superior	6.280.330.000	750.540	8.367,75	7.321
Ensino de jovens e adultos	114.510.000	2.126.604*	53,85	-
Educação especial	211.109.000	n.d.	-	-
Total	24.139.286.000	-	-	-
Total - educação especial	23.928.177.000	40.163.607	595,77	-

Fonte: IPEA/DIPOS para os gastos; MEC. INEP.SEEC para as matrículas. Cálculos da autora.
*Refere-se à matrícula inicial no 1°semestre em cursos presenciais com avaliação no processo no ensino fundamental, médio e cursos profissionalizantes.
** Fonte: Abraão & Fernandes, 1999, p. 25.

[121] O IPEA não pesquisou o ensino supletivo, motivo pelo qual não podemos utilizar seus resultados. Para construir esse indicador com alguma fidedignidade, o IPEA agregou proporcionalmente os gastos com Manutenção das Atividades Administrativas mediante um *proxy* que considerou as variáveis número de matrículas, número de turmas e quantidade de docentes em cada nível de ensino e esfera de governo. Como não dispúnhamos dessa base de dados completa, procedemos de modo simplificado, agregando os gastos com Atividades Administrativas proporcionalmente à participação da despesa total em cada nível de ensino, conforme a tabela 3.4, sem proceder a outras ponderações.

Constata-se que o gasto médio por aluno ao ano na educação de jovens e adultos é onze vezes menor que a média do gasto realizado com todos os níveis e modalidades de ensino. Ainda que deixemos de lado comparações com o gasto médio por aluno do ensino superior (que implica custos diferenciados com hospitais-escola, laboratórios, atividades de pesquisa e extensão, etc.), a despesa média realizada por aluno do ensino supletivo ao ano é nove vezes menor que aquela realizada com a média dos alunos do ensino fundamental ou médio. Mesmo que esse seja apenas um dado aproximativo (pois uma análise mais rigorosa implicaria ponderar gastos com instalações físicas, geralmente atribuídos ao ensino fundamental e médio regular, mesmo quando essas instalações são utilizadas pelos estudantes do ensino supletivo), fica confirmado que o reduzido gasto público realizado na educação de jovens e adultos é desproporcionalmente menor que aquele realizado com o ensino regular, considerado o contingente de estudantes matriculados.

O reduzido montante do gasto público atribuído à educação de jovens e adultos pelas três esferas de governo não é um fenômeno do final dos anos 90. Embora a escassez de dados não permita configurar séries históricas metodologicamente coerentes e comparáveis entre si, as estatísticas que conseguimos reunir - fragmentárias, reunidas em diferentes fontes e organizadas por critérios diversos -, demonstram tratar-se de fenômeno antigo.

2. O gasto público federal com a educação de jovens e adultos

Há longa data as ações de educação básica de jovens e adultos vêm recebendo recursos ínfimos do orçamento da União. Na primeira metade da década de 80, os percentuais atribuídos pela esfera federal aos programas de ensino supletivo representavam menos de 0,5% do total dedicado à função educação e cultura (tabela 3.7). Cabe assinalar que, nessa ocasião, o MOBRAL contava com fonte própria de recursos, advinda de incentivo fiscal[122].

Tabela 3.7
Brasil: Despesa da União na função Educação e Cultura e no Ensino Supletivo - 1982/1985

Ano	Despesa Total (em CR$)	Ensino Supletivo (em CR$)	%
1982	571.022.000,00	1.468.000,00	0,26
1983	1.133.493.000,00	4.093.000,00	0,36
1984	3.482.286.000,00	16.599.000,00	0,48
1985	16.771.238.000,00	27.392.000,00	0,16

Fontes: IBGE. Anuários Estatísticos do Brasil 1985, 1986; MEC. SG. SEEC, *apud* Haddad, 1991, p.346-8.

[122] Criado durante o regime militar pelo Decreto Lei 594 de 27/05/1969 e regulamentado em 1970, o incentivo fiscal permitia a indicação voluntária de 2% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas para financiar as atividades do MOBRAL. O incentivo foi extinto em março de 1990, ao início do governo Collor, juntamente com a sucedânea daquele órgão, a Fundação Educar.

Os dados reunidos por Amaral Sobrinho (1992) sobre o período 1986/1990 revelam que, enquanto o orçamento total do MEC obedeceu um comportamento irregular (o gasto total cresceu entre 1986 e 1988 e declinou nos dois anos seguintes, possivelmente em virtude da redistribuição tributária promovida pela nova Constituição), os dispêndios com o ensino fundamental e com os cursos de suplência diminuíram continuamente em valores absolutos e relativos (tabela 3.8).

Tabela 3.8
Brasil: Despesa realizada pelo Ministério da Educação - 1986/1990
(em valores constantes de 1990 deflacionados pelo IGP-DI/FGV)

Ano	Total (A)	E. Fundamental (B)	% B/A	C. Suplência (C)	% C/B	% C/A
1986	407.543.250	138.778.633	34,05	11.142.625	8,03	2,78
1987	496.364.152	115.817.819	23,33	10.163.748	8,77	2,04
1988	524.541.505	90.213.779	17,20	5.501.396	6,10	1,04
1989	487.930.922	84.961.910	17,41	6.721.470	7,91	1,37
1990	446.957.051	78.388.687	17,54	4.630.246	5,90	1,03

Fonte: Quadro de Detalhamento de Despesas, MEC. *Apud*: Amaral S°, 1992, p. 135-137.

Com base em um estudo longitudinal que apreciou a despesa pública em educação ao longo de duas décadas, Melchior (1993, p. 42) afirma que o gasto no ensino supletivo representou, em média, 1,02% das despesas efetivadas pelo MEC.

Os dados apurados por Amaral S° e Melchior são relativos às despesas do MEC, e não ao gasto total da União com a Função Educação e Cultura. Manejando este último critério, Gomes (1994) compôs uma série de seis anos em que o gasto federal com o ensino supletivo oscilou entre 0,1% e 0,7% das despesas com a Função (tabela 3.9).

Tabela 3.9
Brasil: Despesa da União na função Educação e Cultura por Sub-Programas - 1988/1993
(em %)

Programas	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Educação da criança de 0 a 6 anos	-	-	0,1	0,2	0,1	0,8
Ensino fundamental	46,6	44,2	32,1	32,0	33,8	35,4
Ensino médio	7,4	7,9	9,3	0,9	8,6	8,0
Ensino superior	45,3	47,3	56,9	55,7	56,8	54,5
Ensino supletivo	0,2	0,2	0,2	0,7	0,3	0,1
Educação física e desporto	-	-	0,2	0,1	0,1	0,1
Assistência a educandos	0,2	0,2	1,0	0,3	0,1	0,3
Educação especial	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2	0,5

Fonte: Balanços Gerais da União (apud Gomes, 1994, p. 13).

Esses resultados são confirmados por Goldemberg (1993, p. 77), cujos dados preliminares para 1988 revelam que a despesa da União com o ensino supletivo foi de 0,1% do dispêndio total com a função educação e cultura.

Os relatórios que acompanham os balanços gerais da União do início da década de 90 assinalam o baixo percentual da execução orçamentária: em 1991, por exemplo, ano em que o PNAC deveria estar sendo implementado, apenas 39% dos recursos previstos no orçamento para aplicação no ensino de jovens e adultos foram liberados, e somente ao final do ano, o que permitiu que apenas 40% deles fossem executados, comprometendo as metas relativas à construção, ampliação ou equipamento de salas e escolas, à capacitação docente e apoio aos cursistas (Brasil. Presidência da República, 1991, 1992)[123]. Esse mesmo fenômeno vem se repetindo na segunda metade da década de 90, como veremos adiante.

Tabela 3.10
Brasil: Participação no Orçamento Fiscal da Despesa Executada pelo Governo Federal na Função Educação e Cultura e no Programa de Ensino Supletivo (045) - 1994/1998

(em R$, valores correntes)

Ano	Total (a)	Educ. e Cultura (b)	% a/b	E. Fundamental (c)	% c/b	E. Supletivo (d)	% d/b
1994	140.476.541.713,62	5.712.182.811,18	4,07	1.866.521.722,76	32,67	17.317.432,17	0,30
1995	241.269.925.251,60	9.373.431.086,90	3,88	2.460.306.593,08	26,24	13.571.268,13	0,14
1996	288.202.966.010,57	9.494.946.338,09	3,29	2.747.630.602,29	28,93	22.581.863,94	0,24
1997	390.579.195.879,02	10.428.474.786,83	2,67	3.125.936.610,78	29,97	27.127.992,96	0,26
1998	303.442.265.000,00	14.900.723.000,00	4,91	3.841.114.000,00	25,77	17.755.000,00	0,12

Fonte: Ministério da Fazenda. STN. SIAF. CCONT.

Analisando-se a execução do orçamento fiscal da União para os anos 1994 a 1998, verifica-se que os patamares de aplicação no ensino de jovens e adultos permanecem em níveis inferiores a 0,3% da despesa total com educação e cultura (tabela 3.10). Analisando-se o comportamento ano a ano no quinquênio, observa-se um triplo movimento: os recursos federais gastos com educação de jovens e adultos declinam de 1994 para 1995; sofrem ligeira recuperação em 1996 e 1997, crescendo em números absolutos e relativos;

[123] Desde que teve início a redemocratização do país, os déficits do setor público federal brasileiro passaram a representar percentuais elevados do PIB, evidenciando o desequilíbrio das contas públicas, sobre as quais incide o ônus crescente das dívidas interna e externa. Na primeira metade dos anos 90, foram adotadas uma série de medidas de ajuste fiscal com vistas a reduzir o déficit primário do governo. A contenção do gasto público federal incluiu a adoção de mecanismos de "represamento fiscal", como o contingenciamento e controle da despesa na "boca do caixa", o que teve repercussões negativas na execução da programação orçamentária: a execução financeira da União no período de 1990 a 1995 foi, em média, de 76,5% da programação, e obedeceu uma tendência declinante, regredindo de 97,9% em 1990 para 61,1% em 1995 (Piancastelli & Pereira, 1996).

voltam a declinar bruscamente em 1998, alcançando o percentual mais baixo de todo o período.

2.1. As transferências negociadas da União aos estados, municípios e organizações sociais

As esferas subnacionais de governo são as principais mantenedoras de programas de educação de jovens e adultos, utilizando para tanto de recursos próprios e provenientes de transferências negociadas do governo federal, mediante aprovação de projetos consoantes à sistemática de financiamento e assinatura de convênios com o FNDE.

Diversos autores (Pacheco Fº, 1996; Plank & Verhine, 1993) assinalam que a eficácia redistributiva das transferências negociadas da União é condicionada pela sistemática de convênios adotada pelo FNDE, que nem sempre assegura a prevalência de critérios de eqüidade e qualidade, estando sujeita à variação da capacidade de negociação dos governos subnacionais, ingerências políticas de cunho partidário ou clientelista, e à capacidade técnica ou administrativa dos municípios para elaborar e desenvolver os projetos, cuja execução é precariamente acompanhada e fiscalizada. Além disso, o conveniamento sob critérios estabelecidos unilateralmente reforça a capacidade indutora da União sobre as políticas educacionais dos governos subnacionais, de modo que a desconcentração dos serviços é concomitante à concentração do poder decisório sobre a alocação dos recursos.

A análise da evolução dos recursos transferidos mediante negociação na segunda metade da década de 90 pelo governo federal às instâncias subnacionais de governo e organizações sociais para atividades de educação de jovens e adultos (tabela 3.11) demonstra que, embora o orçamento atribuído pelo Congresso ao MEC para as transferências negociadas tenha obedecido uma tendência de crescimento, a execução orçamentária manteve-se muito baixa, oscilando entre 56% e 74% dos valores orçados.

Tabela 3.11
Brasil: Evolução das transferências federais para educação de jovens e adultos, 1995/1998
Em R$ (valores correntes)

Natureza	1995	1996	1997	1998
Orçados	17.760.000,00	36.000.000,00	45.000.000,00	53.700.000,00
Conveniados	10.787.601,59	25.106.364,02	33.478.350,71	30.492.981,14
%	60,74	69,74	74,39	56,78

Fonte: MEC/SEF.FNDE *apud* Brasil. MEC. SEF (1999)

Ainda que se considere que 1998 foi um ano atípico[124], há evidências de que o instrumento empregado para as transferências - o conveniamento de projetos - tem reduzida eficiência, pois na média dos quatro anos para os quais dispomos de dados, o índice de execução orçamentária foi de apenas 65%.

Nas prestações de contas à Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, as autoridades da Secretaria de Educação Fundamental do MEC insistiam em atribuir esse padrão de execução orçamentária à demanda insuficiente por parte dos governos subnacionais. A considerar pelos dados de solicitação de recursos ao FNDE, não se pode atribuir os baixos índices da execução orçamentária à escassez de demanda, posto que nos anos de 1995 a 1997 os valores solicitados suplantaram em muito os valores orçados e efetivamente conveniados (tabela 3.12).

Tabela 3.12
Brasil: Evolução da demanda e conveniamento de recursos federais para educação de jovens e adultos por órgão executor 1995/1997

Em R$ (valores correntes)

Ano	1995			1996			1997		
Demandante	Demandado	Conveniado	%	Demandado	Conveniado	%	Demandado	Conveniado	%
Sec. est. e DF	7.749.309,27	5.347.281,97	69,0	48.315.450,18	14.598.103,27	30,2	29.988.266,97	16.252.952,10	54,2
Pref. munic.	1.830.763,14	1.485.764,82	81,1	10.273.377,71	3.869.105,51	37,6	18.862.949,38	12.115.158,41	64,2
ONGs	6.379.007,00	3.954.554,80	62,0	13.695.536,96	6.639.155,24	48,5	7.324.450,32	5.110.240,20	69,8
Total	15.959.079,41	10.787.601,59	67,6	72.284.364,85	25.106.364,02	34,7	56.175.666,67	33.478.350,71	59,6
%	89,86*	147,94%**	-	200,79*	287,91**	-	104,61*	184,22**	-

Fonte: MEC/SEF/FNDE *apud* Brasil. MEC. SEF (1999)
*Percentual do valor demandado sobre o valor orçado.
**Percentual do valor demandado sobre o valor conveniado.

Assim, parece plausível a hipótese de que os baixos índices de execução orçamentária resultem da vigência de mecanismos de represamento de despesa operacionalizados pela instância federal, ainda que devam ser consideradas outras variáveis intervenientes, como a inadimplência de alguns estados e municípios (o que impede legalmente o acesso a fundos federais) ou a pertinência e adequação dos projetos às normas técnicas do FNDE.

O perfil da distribuição dos recursos federais entre os órgãos executores mudou ao longo dos últimos quatro anos para os quais se dispõe de dados (tabela 3.13). Entre 1995 e 1997, o número de órgãos beneficiados por transferências federais tendeu ao crescimento, voltando a declinar em 1998, ano que, conforme mencionado anteriormente, pode ser

[124] A Lei restringe transferências inter-governamentais nos meses imediatamente precedentes e posteriores às eleições. Sendo ano de eleições gerais, 1998 teve um período limitado de conveniamento.

considerado atípico na série. O melhor desempenho no quadriênio ocorreu em 1997, quando tanto o valor conveniado quanto o número de órgãos beneficiados foi mais elevado, e a distribuição dos recursos obedeceu alguma proporcionalidade em relação às matrículas, aproximando-se dos critérios recomendados pela Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (cf. nota 98, Cap. 2, p. 129).

Tabela 3.13
Brasil: Recursos federais conveniados e número de projetos de Educação de Jovens e Adultos por órgão executor - 1995/1998

Em R$ 1000,00 (valores correntes)

A-no	Sec. Estaduais e DF				Prefeituras Municipais				ONGs				Total		
	Valor	N°	Média	%	Valor	N°	Média	%	Valor	N°	Média	%	Valor	N°	Média
95	5.347,28	13	411,33	49,5	1.485,76	15	99,05	13,7	3.954,55	5	790,91	36,6	10.787,60	33	326,89
96	14.598,10	26	561,46	58,1	3.869,10	63	61,41	15,4	6.639,15	14	474,22	26,4	25.106,36	103	243,75
97	16.252,95	28	580,46	48,5	12.115,15	845	14,33	36,1	5.110,24	11	464,56	15,2	33.478,35	884	37,87
98	10.273,76	20	513,68	36,9	10.729,48	619	17,33	15,2	6.780,85	19	356,88	24,4	27.784,10	671*	41,40

Fonte: MEC/SEF/FNDE *apud* Brasil. MEC. SEF (1999).
* inclui 13 outras instituições, dentre as quais universidades, que firmaram convênios com fins de participação no Programa Alfabetização Solidária.

Os estados e o Distrito Federal captaram a maior parcela das transferências federais em todos os anos considerados (o que é coerente com sua participação majoritária na oferta de vagas de ensino supletivo), e o valor médio dos convênios tendeu a um crescimento moderado, mesmo no ano de 1997, em que a totalidade das unidades federadas puderam ter acesso aos recursos do FNDE.

Neste período, houve acentuado incremento do número de municípios beneficiados por convênios, mas o valor médio dos convênios tendeu ao declínio. Enquanto em 1995 e 1996 os municípios captaram respectivamente 13,7% e 15,4% dos recursos conveniados, em 1997 esse percentual chegou a 36,1%, recuando no ano seguinte para o patamar anterior, desproporcionalmente menor à constribuição municipal para as matrículas do ensino supletivo, que em 1998 já alcançavam 30% do total. Há evidências, portanto, de que o crescimento da participação dos municípios na oferta da educação de jovens e adultos vem repercutindo pouco na elevação das transferências negociadas da União para essa esfera de governo e que, como os recursos totais atribuídos à educação de jovens e adultos não acompanha o ritmo de crescimento da demanda, os repasses federais às municipalidades tendem à dispersão.

Tabela 3.14

Brasil: Distribuição dos convênios e recursos para educação de jovens e adultos transferidos pelo governo federal às UFs - 1995/1998

Em R$ (valores correntes)

	1995			1996			1997			1998		Média	
UF	Nº	Valor	%	Nº	Valor	%	Nº	Valor	%	Nº	Valor	%	95/98	Ord.
AC	1	42.001		9	1.239.427		5	484.501		4	326.175		523.026	17º.
AM	1	134.961		1	298.485		11	756.208		5	324.407		378.515	20º.
AP	1	30.480		2	441.626		8	248.869		6	39.982		190.239	26º.
PA	1	790.182		1	257.528		8	413.843		10	356.893		454.736	19º.
RO	0	0		2	1.352.817		11	616.932		8	52.374		505.530	16º.
RR	1	34.530		0	0		4	71.469		0	0		26.499	27º.
TO	1	150.000		2	212.640		16	372.554		4	82.641		204.458	25º.
N	6	1.182.154	11,3	17	3.802.523	15,3	63	2.964.376	8,4	37	1.182.472	3,9		
AL	0	0		3	1.191.901		36	879.548		18	723.659		698.777	14º.
BA	0	0		9	1.720.291		60	4.110.155		27	1.099.963		1.732.602	4º.
CE	2	1.117.465		1	1.054.500		50	2.608.410		43	1.970.960		1.687.833	5º.
MA	2	920.970		7	294.965		48	1.092.127		71	2.347.142		1.163.801	9º.
PB	2	620.604		1	669.000		43	2.001.275		35	1.446.485		1.184.341	8º.
PE	2	1.084.328		1	452.050		71	2.443.016		51	1.011.647		1.247.760	6º.
PI	1	469.559		3	860.419		16	1.240.250		4	1.807.236		1.094.366	10º.
RN	3	357.331		2	1.570.128		37	1.409.935		20	1.635.153		1.243.136	7º.
SE	3	330.744		2	512.613		30	623.750		32	357.505		456.153	18º.
NE	15	4.901.001	46,7	29	8.325.867	33,5	391	16.408.466	46,4	301	12.399.750	40,6		
DF	3	3.470.279		3	2.626.316		4	3.556.927		5	6.097.830		3.937.838	1º.
GO	0	0		2	179.516		19	266.554		31	377.699		205.942	24º.
MS	2	135.050		4	1.020.954		14	179.200		23	152.501		371.926	21º.
MT	0	0		4	1.293.008		22	472.002		9	800.818		641.457	15º.
CO	5	3.605.329	34,4	13	5.119.794	20,6	59	4.474.683	12,6	68	7.428.848	24,6		
ES	0	0		2	347.173		9	417.005		8	149.812		228.497	23º.
MG	0	0		2	712.917		78	2.113.073		55	545.891		842.970	12º.
RJ	0	0		4	487.888		32	1.604.305		42	785.341		719.383	13º.
SP	2	348.540		12	3.301.158		69	2.821.066		74	2.918.742		2.347.376	2º.
SE	2	348.540	3,3	20	4.849.136	19,5	188	6.955.449	19,7	179	4.399.786	14,4		
PR	2	191.200		11	1.011.770		131	1.966.865		43	1.014.341		1.046.044	11º.
RS	2	132.537		12	1.716.212		36	2.143.316		22	3.455.837		1.861.975	3º.
SC	1	60.870		0	0		16	408.567		21	611.935		270.343	22º.
S	5	384.607	3,6	23	2.727.982	10,98	183	4.518.748	12,8	86	5.082.113	16,6		
**	-	60.001	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
BR	33	10.481.632	100	103	24.825.305	100	884	35.321.737	100	671	30.492.981	100		

Fonte: MEC.SEF.DDSE.COGEPE *apud* Brasil. MEC. SEF (1999)

* População com 15 anos ou mais em 1996, segundo a contagem da população efetuada pelo IBGE.

** Corresponde a diferença não aclarada entre o total geral e a soma dos subtotais das regiões, que não pode ser atribuída ao descarte dos centavos.

O contingente de organismos não governamentais beneficiados por convênios também tendeu ao crescimento, porém manteve-se em número muito reduzido. O valor médio dos convênios, que no início do período era o mais elevado de todos os órgãos, tendeu ao declínio, mas manteve-se bem superior àquele atribuído aos municípios. Ambos os fenômenos provavelmente estão relacionados à exigência do FNDE de credenciamento junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), requisito cumprido apenas por um reduzido número de organizações sociais de maior porte e âmbito nacional de atuação[125].

Se considerarmos a distribuição dos convênios pelas unidades federadas (tabela 3.14), veremos que o Distrito Federal é o receptor dos maiores montantes em todos os anos considerados. É bem provável, porém, que esse resultado seja artificial, pois aí podem estar indevidamente computados recursos transferidos a organizações sociais sediadas na Capital Federal (como é o caso do MEB, da CMB e da CNBB) que, entretanto, destinam-se a atividades descentralizadas nos estados. As demais unidades federadas que lideraram a captação de recursos federais para programas de educação de jovens e adultos foram São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará e Pernambuco[126]. Exceção feita ao Rio Grande do Sul, todos os demais encontram-se no grupo dos dez estados com maior contingente de jovens e adultos analfabetos do país. A presença do estado sulino com os melhores índices de escolaridade do país no rol dos cinco maiores beneficiários dos convênios demonstra que as transferências negociadas do governo federal não seguem exclusivamente os critérios de eqüidade e compensação das desigualdades sócio-espaciais.

2.2. O orçamento da União para 1999

A primeira proposta elaborada pelo MEC para o projeto de lei orçamentária de 1999 previa recursos da ordem de R$ 40 milhões para a atividade n. 4952, intitulada "Combate ao analfabetismo e universalização do ensino fundamental", rubrica esta referente ao ensino fundamental de jovens e adultos. Essa proposta foi modificada pelo Executivo, quando os

[125] Citando dados da SICAP/MEC, Sousa (1997, p. 94) informa que as organizações não governamentais que receberam recursos para atividades de educação de jovens e adultos por intermédio do FNDE em 1993 e 1994 foram o Movimento de Educação de Base (MEB), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Confederação das Mulheres do Brasil (CMB) e o Instituto Cultural São Francisco de Assis; em 1995, a esse grupo vieram a somar-se o Instituto Brasileiro de Estudos e Ação Comunitária (IBEAC), a Associação Nacional de Cooperação Agrícola (ANCA) e a Pastoral da Criança da CNBB.

[126] Observa-se que os governadores desses cinco estados eram filiados a partidos políticos da base aliada do governo federal (PSDB, PFL e PMDB). Esse fato permite levantar a hipótese de que fatores de natureza político-partidária tenham incidido na aprovação dos convênios. A confirmação ou rejeição dessa hipótese, entretanto, requer investigação específica.

recursos previstos para a mesma atividade foram reduzidos a R$ 35.819.945,00[127]. A negociação de emendas dos parlamentares no Congresso recompôs parte do montante original, de modo que a Lei aprovada para o Orçamento da União de 1999 conferiu ao ensino fundamental de jovens e adultos R$ 37.089.945,00, valor este 33% inferior àquele aprovado em 1998, que fora de R$ 53,7 milhões.

O Congresso aprovou 17 emendas a esse tópico da proposta orçamentária, sendo 9 de âmbito nacional e 8 de abrangência estadual ou local. Somente dois estados foram beneficiados por emendas de parlamentares: o Rio Grande do Sul assegurou pouco mais R$ 1 milhão e Goiás R$ 100 mil. Foram três os municípios beneficiados por emendas de parlamentares: a capital paulistana, com R$ 600 mil; Santo André (SP), com R$ 500 mil; e Varzelândia (MG), com R$ 50 mil. Uma única organização não governamental de âmbito estadual assegurou recursos no orçamento da União: o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário - IBEAC (SP) aprovou uma emenda no valor de R$ 500 mil. A educação de jovens e adultos no campo foi beneficiada por uma emenda que concedeu R$ 200 mil à Associação Nacional de Cooperação Agrícola, que gerencia os recursos do setor de educação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

3. O gasto público dos estados com a educação de jovens e adultos

Na transição do regime militar à democracia, e ainda antes da vigência da Emenda Calmon, o patamar de gastos realizados com o ensino supletivo pelos estados situava-se entre 0,5% e 0,8% das despesas por eles realizadas na função educação e cultura (tabela 3.15).

Tabela 3.15
Brasil: Despesa dos Estados em Educação e Cultura e no Ensino Supletivo 1984/1985
(em CR$ 1.000,00 correntes)

Ano	Despesa Total	Ensino Supletivo	%
1984	5.406.286	28.110	0,52
1985	22.468.637	177.182	0,79

Fontes: IBGE. Anuários Estatísticos do Brasil 1985, 1986; MEC. SG. SEEC, *apud* Haddad (1991, p.346-8).

A vigência da nova Constituição não implicou melhor posicionamento do gasto dos estados no ensino supletivo, que chegou mesmo a declinar, ao mesmo tempo em que crescia a despesa no ensino fundamental regular (tabela 3.16).

[127] Sobre as motivações e impacto dos dois Projetos de Lei Orçamentária enviados ao Congresso pelo Executivo em 1999, consultar Campanha Nacional pelo Direito à Educação (1999).

Tabela 3.16

Brasil: Despesa dos estados na função Educação e Cultura por sub-programas - 1988/1993

Programas	1988	1989	1990*
Educação da criança de 0 a 6 anos	-	-	0,2%
Ensino fundamental	68,8%	66,2%	69,2%
Ensino médio	9,1%	10,2%	10,3%
Ensino superior	19,1%	21,5%	18,7%
Ensino supletivo	0,6%	0,6%	0,4%
Educação física e desporto	0,9%	0,9%	0,8%
Assistência a educandos	1,2%	0,4%	0,1%
Educação especial	0,3%	0,2%	0,2%

* Dados preliminares, não incluem Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, Rio de Janeiro e Mato Grosso.
Fonte: Balanços Gerais da União, *apud* Gomes, 1994, p. 14.

Analisadas outras fontes, confirma-se que a entrada em vigor da Emenda Calmon e da Constituição de 1988 não elevou os patamares de despesa e, ao contrário, os percentuais do gasto estadual com o programa de ensino supletivo caíram a níveis iguais ou inferiores a 0,5%, ao mesmo tempo em que cresciam as despesas com o ensino superior e a administração (tabela 3.17).

Tabela 3.17

Brasil: Gastos realizados pelos Estados com educação por sub-programas 1980/1995 (%)

Estrutura da despesa	1980	1985	1990	1995
Administração	14,7	15,4	19,6	32,6
Ensino de 1° grau/fundamental	61,1	60,7	45,1	49,5
Ensino de 2° grau/médio	9,8	9,9	14,4	6,2
Ensino supletivo e EJA	0,7	0,7	0,2	0,5
Ensino superior	10,6	10,0	18,8	7,6
Assistência ao educando	2,8	3,2	1,7	1,6
Ensino/educação especial	0,3	0,3	0,2	0,5
Educação da criança de 0 a 6	-	-	-	0,4
Educação física e desporto	-	-	-	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: FUNDAP/IESP, *apud* Médici & Maciel (1996, p. 97), para os anos 80 a 90; IPEA/DIPOS, *apud* Castro (1999, p. 97). Percentuais calculados pela autora.
Obs.: As metodologias e critérios de ambas pesquisas são distintos e as comparações possíveis, portanto, são meramente aproximativas.

Os dados disponíveis para análise da distribuição do gasto com a educação de jovens e adultos pelas unidades da Federação para os anos de 1994 e 1995 (tabelas 3.18 e 3.19) são pouco confiáveis, pois vários estados em que registram-se matrículas no ensino supletivo declaram gasto zero, o que faz supor que essas despesas não foram discriminadas na

respectiva atividade fim, estando provavelmente englobadas nos gastos com administração e manutenção do ensino.

Tabela 3.18

Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1994

(Em R$ mil correntes)

Regiões e Ufs	Governo Federal Recursos Orçament.	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total	%
		Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Recursos Orçament. Próprios	Total de Governos Estaduais	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Transfer. De Gov. Estaduais	Recursos Orçament. Próprios	Total de Governos Municipais		
N	*0*	*0*	*523*	*523*	*0*	*0*	*221*	*221*	*744*	*1,59*
RO				0			21	21	21	0,04
AC			18	18				0	18	0,03
AM				0			110	110	110	0,23
RR			483	483			90	90	573	1,22
PA				0				0	0	0,00
AP			22	22				0	22	0,05
TO				0				0	0	0,00
NE	*0*	*0*	*16.198*	*16.198*	*0*	*0*	*2.823*	*2.823*	*19.021*	*40,64*
MA			226	226			190	190	416	0,88
PI			6.603	6.603				0	6.603	14,10
CE			1.080	1.080				0	1.080	2,30
RN				0			63	63	63	0,13
PB			1.392	1.392			2.001	2.001	3.393	7,25
PE			94	94			238	238	332	0,71
AL			300	300			122	122	422	0,90
SE				0				0	0	0,00
BA			6.501	6.501			209	209	7.042	15,04
SE	*0*	*0*	*868*	*868*	*0*	*0*	*6.621*	*6.621*	*7.489*	*16,00*
MG			868	868			392	392	1.260	2,69
ES				0				0	0	0,00
RJ				0				39	39	0,08
SP				0				6.190	6.190	13,22
S	*0*	*0*	*7.454*	*7.454*	*0*	*0*	*1.840*	*1.840*	*9.294*	*19,86*
PR			5.325	5.325				0	5.325	11,38
SC			48	48				0	48	0,10
RS			2.078	2.078				1.840	1.840	3,93
CO	*212*	*0*	*4.095*	*4.095*	*0*	*0*	*901*	*901*	*5.208*	*11,13*
MS.				0			3	3	3	0,01
MT				0				0	0	0,00
GO			1	1			898	898	899	1,92
DF	212		4.094	4.094				0	4.306	9,20
*		3.134		3.134	1.916			1.916	5.050	10,80
Total	212	3.134	29.133	32.267	1.916	0	12.406	14.322	46.801	100
%	0,45	6,70	62,24	68,94	4,09	0	26,51	30,60	100	-

Fontes: SIAFI/SIDOR para o Governo Federal; IBGE/DECNA para Estados e Municípios; STN/SIAFEM.
Elaboração: IPEA/DIPOS. Sobre metodologia, consultar Fernandes et alii (1998a, 1998b).
* Não foi possível identificar U.F. nem região.

As únicas indicações que se pode extrair dessas tabelas é que o gasto público em educação de jovens e adultos para os anos de 1994 e 1995 está, provavelmente, subestimado, e que aqueles estados que cujos percentuais de gasto se destacam do conjunto nacional no biênio (Piauí, Paraíba, Bahia, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal) possuem,

respectiva atividade fim, estando provavelmente englobadas nos gastos com administração e manutenção do ensino.

Tabela 3.18

Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1994

(Em R$ mil correntes)

Regiões e Ufs	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total	%
	Recursos Orçament.	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Recursos Orçament. Próprios	Total de Governos Estaduais	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Transfer. De Gov. Estaduais	Recursos Orçament. Próprios	Total de Governos Municipais		
N	*0*	*0*	*523*	*523*	*0*	*0*	*221*	*221*	*744*	*1,59*
RO				0			21	21	21	0,04
AC			18	18				0	18	0,03
AM				0			110	110	110	0,23
RR			483	483			90	90	573	1,22
PA				0				0	0	0,00
AP			22	22				0	22	0,05
TO				0				0	0	0,00
NE	*0*	*0*	*16.198*	*16.198*	*0*	*0*	*2.823*	*2.823*	*19.021*	*40,64*
MA			226	226			190	190	416	0,88
PI			6.603	6.603				0	6.603	14,10
CE			1.080	1.080				0	1.080	2,30
RN				0			63	63	63	0,13
PB			1.392	1.392			2.001	2.001	3.393	7,25
PE			94	94			238	238	332	0,71
AL			300	300			122	122	422	0,90
SE				0				0	0	0,00
BA			6.501	6.501			209	209	7.042	15,04
SE	*0*	*0*	*868*	*868*	*0*	*0*	*6.621*	*6.621*	*7.489*	*16,00*
MG			868	868			392	392	1.260	2,69
ES				0				0	0	0,00
RJ				0				39	39	0,08
SP				0				6.190	6.190	13,22
S	*0*	*0*	*7.454*	*7.454*	*0*	*0*	*1.840*	*1.840*	*9.294*	*19,86*
PR			5.325	5.325				0	5.325	11,38
SC			48	48				0	48	0,10
RS			2.078	2.078				1.840	1.840	3,93
CO	*212*	*0*	*4.095*	*4.095*	*0*	*0*	*901*	*901*	*5.208*	*11,13*
MS.				0			3	3	3	0,01
MT				0				0	0	0,00
GO			1	1			898	898	899	1,92
DF	212		4.094	4.094				0	4.306	9,20
*		3.134		3.134	1.916			1.916	5.050	10,80
Total	212	3.134	29.133	32.267	1.916	0	12.406	14.322	46.801	100
%	0,45	6,70	62,24	68,94	4,09	0	26,51	30,60	100	-

Fontes: SIAFI/SIDOR para o Governo Federal; IBGE/DECNA para Estados e Municípios; STN/SIAFEM.
Elaboração: IPEA/DIPOS. Sobre metodologia, consultar Fernandes et alii (1998a, 1998b).
* Não foi possível identificar U.F. nem região.

As únicas indicações que se pode extrair dessas tabelas é que o gasto público em educação de jovens e adultos para os anos de 1994 e 1995 está, provavelmente, subestimado, e que aqueles estados cujos percentuais de gasto se destacam do conjunto nacional no biênio (Piauí, Paraíba, Bahia, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal) possuem,

provavelmente, serviços melhor organizados que os demais, o que lhes facultou um registro mais adequado das despesas realizadas.

Tabela 3.19

Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1995

(Em R$ mil correntes)

Regiões e Ufs	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				Total	%
	Recursos Orçam.	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Recursos Orçament. próprios	Total de Governos Estaduais	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Transferenc. de Gov. Estaduais	Recursos Orçament. Próprios	Total de Governos Municipais		
N	*0*	*0*	*246*	*246*	*0*	*0*	*153*	*153*	*399*	*0,42*
RO			0				0		0	0,00
AC			1	1			0		1	0,00
AM			0	0			0		0	0,00
RR			0				0		0	0,00
PA			189	189			141	141	330	0,35
AP			0				0		0	0,00
TO			56	56			12	12	68	0,07
NE	*0*	*0*	*42.132*	*42.132*	*0*	*0*	*2.845*	*2.845*	*44.977*	*47,95*
MA			14	14			87	87	101	0,11
PI			25.447	25.447			0	0	25.447	27,13
CE			3.275	3.275			0	0	3.275	3,49
RN			0	0			0	0	0	0,00
PB			5.999	5.999			1.414	1.414	7.413	7,90
PE			66	66			1.171	1.171	1.237	1,32
AL			1.042	1.042			173	173	1.215	1,29
SE			103	103			0	0	103	0,11
BA			6.186	6.186			0	0	6.186	6,59
SE	*0*	*0*	*1.363*	*1.363*	*0*	*0*	*15.923*	*15.923*	*17.286*	*18,43*
MG			1.363	1.363			2.197	2.197	3.560	3,79
ES			0				26	26	26	0,03
RJ			0				1.142	1.142	1.142	1,22
SP			0				12.558	12.558	12.558	13,39
S	*0*	*0*	*15.648*	*15.648*	*0*	*0*	*4.006*	*4.006*	*19.654*	*20,95*
PR			12.555	12.555			0	0	12.555	13,38
SC			376	376			0	0	376	0,40
RS			2.717	2.717			4.006	4.006	6.723	7,17
CO	*0*	*0*	*210*	*210*	*0*	*0*	*129*	*129*	*339*	*0,36*
MS			0				72	72	72	0,07
MT			0				0	0	0	0,00
GO			3	3			57	57	60	0,06
DF			207	207			-	-	207	0,22
*	3.955	5.699	0	5.699	1.486		0	1.486	11.140	11,87
Total	3.955	5.699	59.599	65.298	1.486	0	23.056	24.542	93.795	100
%	4,2	6,1	63,5	69,6	1,6	0	24,6	26,1	100	

Fontes: SIAFI/SIDOR para o Governo Federal; IBGE/DECNA para Estados e Municípios; STN/SIAFEM.
Elaboração: IPEA/DIPOS. Sobre metodologia, consultar Fernandes et alii (1998a, 1998b).
* Não foi possível identificar U.F. nem região.

Já nas planilhas oferecidas pelo IPEA para 1996 (tabela 3.20), todas as Umidades da Federação declaram gastos, sendo possível proceder alguma análise e interpretação. Nesse ano, os oito Estados que realizaram os maiores gastos com a educação de jovens e adultos

foram o Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Piauí, Bahia, Paraíba, Minas Gerais e Pernambuco.

Tabela 3.20

Brasil: Gasto público consolidado com Educação de Jovens e Adultos por UF - 1996

(Em R$ mil correntes)

Regiões e UFs	Governo Federal	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL	%
	Recursos Orçam.	Transfer. Negociadas do Gov. Fed.	Recursos Orçament. Gov. Est.	Total de Governos Estaduais	Transfer. Negociadas Gov. Fed.	Transfer. de Gov. Estaduais	Recursos Orçament. Gov. Mun.	Total de Governos Municipais		
N	*1.164*	*2.559*	*1.359*	*3.918*	*678*		*710*	*1.388*	*6.470*	*3,96*
RO	429	944		944	250		21	272	1.645	1,01
AC	363	798	420	1.218	211			211	1.792	1,10
AM	86	188	5	193	50		291	341	620	0,38
RR	7	15		15	4			4	26	0,02
PA	87	190	673	863	50		398	448	1.398	0,85
AP	132	290		290	77			77	499	0,30
TO	61	134	261	395	35			35	491	0,30
NE	*2.099*	*4.615*	*32.838*	*37.453*	*1.223*		*5.081*	*6.304*	*45.856*	*28,08*
MA	74	163	20	183	43		373	416	673	0,41
PI	249	548	11.209	11.757	145		100	245	12.251	7,50
CE	302	665	730	1.395	176			176	1.803	1,10
RN	220	483	650	1.133	128		200	328	1.681	1,03
PB	209	459	7.852	8.311	122		1.297	1.419	9.939	6,08
PE	101	221	587	808	59		2.710	2.769	3.678	2,25
AL	315	692	1.132	1.824	183		272	455	2.594	1,59
SE	162	355	450	805	94		129	223	1.190	0,73
BA	468	1.030	10.208	11.238	273			273	11.979	7,33
SE	*1.327*	*2.917*	*1.497*	*4.414*	*773*		*30.480*	*31.253*	*36.994*	*22,65*
MG	193	423	825	1.248	112		3.922	4.034	5.475	3,35
ES	100	219	2	221	58		19	77	398	0,24
RJ	190	418	670	1.088	111		1.183	1.294	2.572	1,57
SP	844	1.856		1.856	492		25.355	25.847	28.547	17,48
S	*826*	*1.817*	*59.472*	*61.289*	*482*		*5.519*	*6.001*	*68.116*	*41,71*
PR	352	774	22.546	23.320	205		25	230	23.902	14,63
SC			471	471			1.491	1.491	1.962	1,20
RS	474	1.043	36.455	37.498	276		4.003	4.279	42.251	25,87
CO	*1.223*	*2.690*		*2.690*	*312*		*639*	*951*	*4.864*	*2,98*
MS	288	634		634	168		179	347	1.269	0,78
MT	195	429		429	114			114	738	0,45
GO	51	113		113	30		460	490	654	0,40
DF	689	1.514		1.514					2.203	1,35
*	601				401			401	1.002	0,61
Total	7.240	14.598	95.166	109.764	3.869		42.428	46.298	163.302	100
%	4,43	8,94	58,27	67,21	2,37		2,60	28,35	100	

Fontes: SIAFI/SIDOR para o Governo Federal; IBGE/DECNA para Estados e Municípios; STN/SIAFEM.
Elaboração: IPEA/DIPOS. Sobre metodologia, consultar Fernandes et alii (1998a, 1998b).
* Não foi possível identificar U.F. nem região.

Desse conjunto, cabe destacar o esforço educacional empreendido pelos dois Estados meridionais - Rio Grande do Sul e Paraná - no desenvolvimento do ensino de jovens e adultos: eles responderam, respectivamente, por 25% e 14% da despesa pública realizada, colocando a Região Sul na liderança do país; em ambos os casos, esse esforço é realizado

principalmente pelos governos estaduais. Já em São Paulo, o segundo colocado, por ter realizado 17,5% do gasto nacional com o ensino de jovens e adultos, o esforço educacional deveu-se predominantemente aos municípios, que responderam por mais de 90% da despesa efetuada no Estado. Na Região Nordeste, os governos estaduais do Piauí, Paraíba e Bahia destacam-se por realizar um gasto com o ensino supletivo relativamente expressivo; já em Pernambuco, são os municípios os agentes que mais investem na educação de jovens e adultos, respondendo por mais de 75% do gasto realizado no Estado.

4. O gasto público dos municípios com a educação de jovens e adultos

A esfera municipal de governo é aquela para a qual se dispõe de menos dados sobre o gasto com educação[128].

Se a fonte fosse totalmente confiável, os dados reunidos por Gomes para os anos de 1988 e 1989 sobre os gastos dos municípios com a educação de jovens e adultos nos diriam que a esfera local de governo foi a mais sensível ao novo texto constitucional, ampliando suas despesas imediatamente após 1988 (tabela 3.21).

Tabela 3.21
Brasil: Despesa municipal na função Educação e Cultura por sub-programas - 1988/1989

Programas	1988	1989
Ensino fundamental	85,95%	86,0%
Ensino médio	1,9%	4,3%
Ensino superior	0,2%	0,5%
Ensino supletivo	0,9%	4,1%
Educação física e desporto	6,6%	4,2%
Assistência a educandos	4,2%	0,4%
Educação especial	0,3%	0,5%

Fonte: Balanços Gerais da União, *apud* Gomes, 1994, p. 14.
* Dados preliminares, não incluem Acre, Roraima, Amapá, Tocantins, Rio de Janeiro e Mato Grosso.

Considerada uma série histórica mais longa e dados apurados com maior rigor metodológico, entretanto, verifica-se que a variação positiva captada por Gomes foi incidental (tabela 3.22).

[128] Segundo informações colhidas pela pesquisadora nos respectivos organismos, o Tesouro Nacional, que serve de fonte ao SIAFEM (Sistema de Informações e Acompanhamento Federal dos Estados e Municípios) do Ministério da Fazenda, recolhe informações mas não obriga os municípios a fornecê-las, fechando as contas em uma data determinada, independentemente de quantos e quais municípios prestaram as informações. A Divisão do Setor Público do Departamento de Contas Nacionais do IBGE (que serve de fonte ao IPEA) infere o gasto municipal mediante metodologia de expansão de uma amostra selecionada de 186 municípios de capitais e regiões metropolitanas pesquisados, cuja contabilidade não obede à padronização desejável.

Tabela 3.22
Brasil: Gastos municipais com educação por sub-programas - 1980/1995 (em %)

	Municípios de capitais			Municípios
Estrutura da despesa	1980	1985	1990	1995
Administração	8,7	18,0	15,4	20,2
Ensino de 1° grau/fundamental	81,4	69,9	73,1	52,4
Ensino de 2° grau/médio	1,1	1,4	0,1	5,2
Ensino supletivo e EJA	0,4	0,7	0,3	0,3
Ensino superior	1,0	0,6	0,0	1,2
Assistência ao educando	7,3	9,2	11,0	2,6
Ensino/educação especial	0,2	0,1	0,1	0,7
Educação da criança de 0 a 6	-	-	-	12,4
Educação física e desporto	-	-	-	4,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: FUNDAP/IESP, *apud* Médici & Maciel (1996, p. 99), para os anos 80 a 90; IPEA/DIPOS, *apud* Castro (1999, p. 97), para o ano de 1995. Percentuais calculados pela autora.
Obs.: As metodologias e critérios de ambas pesquisas são distintos e as comparações possíveis, portanto, são meramente aproximativas.

Observa-se que a despesa municipal realizada com o ensino supletivo e a educação de jovens e adultos, assim como as demais esferas de governo, situa-se ao longo dos últimos vinte anos em patamares inferiores a 1% do gasto educacional. Contrariamente às expectativas, esse desempenho não foi impactado positivamente pela vigência da Emenda Calmon, da Constituição de 1988 ou pela extinção da Fundação Educar. Ao contrário, depois desses eventos, o percentual do gasto municipal em educação atribuído ao ensino de jovens e adultos declinou para 0,3%, mesmo na década de 90, quando as matrículas municipais tiveram substanciais acréscimos (tabela 3.23).

Tabela 3.23
Brasil: Evolução da matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos por dependência administrativa (1987/1997)

Ano	Total	Federal	%	Variação	Estadual	%	Variação	Municipal	%	Variação
1987	718.268	6.451	0,9	-	635.234	88,4	-	76.583	10,6	-
1997	2.038.452	844	0,0	-87%	1.454.687	71,3	+56%	582.921	28,6	+87%

Fonte: MEC/INEP/SEEC

5. Conclusões

As informações que analisamos nas páginas anteriores autorizam concluir que, ao longo dos últimos quinze anos, o financiamento público da educação de jovens e adultos manteve-se contido em patamares irrisórios, sempre inferiores a 1% da despesa total com

educação e cultura realizada pelas três esferas de governo. Esse resultado não se deve exclusivamente ao fato de que o contingente de estudantes matriculados nas redes públicas de ensino supletivo seja reduzido, de vez que em 1997as matrículas nesta modalidade de ensino representavam 5,85% do ensino básico público no seu conjunto. Os cálculos aproximados do gasto público médio por aluno ao ano demonstram que o investimento realizado na educação de jovens e adultos é aproximadamente nove vezes menor que aquele realizado no ensino básico regular.

Observado o comportamento do financiamento por cada um dos níveis de governo e o gasto consolidado do setor público ano a ano, não pudemos verificar nenhum impacto positivo decorrente da entrada em vigor da Emenda Calmon, da Constituição de 1988, da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, da extinção dos órgãos federais responsáveis (MOBRAL e Fundação Educar) ou de quaisquer dos planos educacionais elaborados no período. Assim, podemos afirmar que a vigência de novos instrumentos jurídicos e políticos elaborados no processo de redemocratização das instituições brasileiras não afetou a posição relativa da educação de jovens e adultos no gasto educacional; assim como a educação dos portadores de necessidades especiais, a educação básica de jovens e adultos permaneceu como área não prioritária de investimento público.

Resta por pesquisar o impacto da implementação do FUNDEF a partir de 1998 sobre o financiamento público do ensino básico de jovens e adultos. A ausência de dados sobre o gasto consolidado das três esferas de governo nos anos subseqüentes a 1996 nos impede de realizar essa análise nos termos em que viemos procedendo neste capítulo.

Observada a relação entre a distribuição da matrícula e da despesa realizada com educação de jovens e adultos entre 1994 e 1996, constatou-se um padrão consistente pelo qual os estados respondiam por aproximadamente 70% da matrícula pública e arcavam com proporção equivalente da despesa, enquanto os municípios respondiam por aproximadamente ¼ do gasto público, embora suas matrículas viessem crescendo e aproximando-se dos 30%. As fontes próprias (aí incluídas as transferências obrigatórias) representavam mais de 95% dos recursos aplicados na educação de jovens e adultos pelas esferas subnacionais, sendo pouco significativa a contribuição da União no financiamento da educação de jovens e adultos.

É provável que os reduzidos montantes atribuídos pela esfera federal de governo à educação de jovens e adultos nos últimos quinze anos restrinja a capacidade indutora que a União deteve neste campo educativo em períodos anteriores (Beisiegel, 1997; Haddad,

1991; Vargas, 1984). Além disso, o mecanismo utilizado pelo governo federal para cumprir sua função supletiva e redistributiva no financiamento da educação de jovens e adultos - as transferências negociadas aos estados e municípios mediadas pelo FNDE - mostra-se pouco eficiente e eficaz: a distribuição dos recursos pelas unidades federadas não obedece rigorosamente os critérios de eqüidade e compensação das desigualdades sócio-espaciais e, mesmo quando a demanda excede em até 200% a disponibilidade orçamentária, os percentuais médios de execução situam-se em apenas 65% dos valores orçados, indicando a incidência de mecanismos de represamento do gasto público federal.

Recordando as palavras de Castro (1999) citadas no início deste capítulo, só podemos concluir que a escassez dos recursos públicos atribuídos às políticas de educação de jovens e adultos representa um limite objetivo e, por vezes, um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas educacionais dessa parcela da população, delineando um território de conflito e mobilização de atores em torno de uma dimensão ainda não realizada da democratização do Estado brasileiro.

Nota metodológica

A análise do financiamento público da educação no Brasil nos 15 anos a que se refere nosso estudo é dificultada pela necessidade de considerar as oscilações a que a economia esteve sujeita, com sucessivas mudanças nos padrões monetários, planos econômicos, períodos de recessão, intensificação ou brusca interrupção de processos inflacionários, bem como mudanças na legislação e nos critérios de contabilidade do gasto educacional. Maior, entretanto, é a dificuldade de compor séries históricas, em virtude da precariedade do sistema nacional de informações sobre o financiamento da educação. Para a esfera federal de governo pode-se consultar os Balanços Gerais da União ou a base de dados do Sistema de Informações da Administração Federal do Ministério da Fazenda (SIAFI), disponível na Internet para os anos mais recentes, que servem de fonte também às publicações do IBGE. Já para a esfera estadual de governo, a única fonte que reúne os dados das unidades federadas é o Departamento de Contas Nacionais (DECNA) do IBGE, onde a coleta, processamento e publicação sofreu descontinuidades, o que tornou impossível recuperar os dados do período 1991/1993 em nível de sub-programas. Para os municípios, a tarefa torna-se ainda mais árdua, posto que o DECNA do IBGE coleta informações há relativamente poucos anos e apenas para uma amostra de 186 municípios de capitais e regiões metropolitanas. Deve-se considerar ainda que, embora a nova LDB tenha avançado na conceituação e delimitação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), continuam a ser indevidamente computados como tal gastos diversos, como o pagamento das pensões dos funcionários inativos vinculados ao setor, despesa previdenciária com tendência crescente que onera o orçamento educacional. A literatura sobre o tema é unânime em diagnosticar que o cumprimento dos dispositivos legais referentes à aplicação de recursos vinculados é largamente ignorada ou burlada por artifícios que colocam na conta da educação gastos com merenda escolar, equipamentos e atividades culturais e esportivas, ou obras públicas realizadas nas imediações das escolas, desvios estes freqüentemente tolerados pelos Tribunais de Contas, fato agravado pela indeterminação legal sobre penalidades para os responsáveis. A contabilidade governamental freqüentemente é falha, registrando como despesas até mesmo empenhos não efetivados; é comum que os órgãos públicos não diferenciem as despesas efetuadas em atividades meio e atividades fim, registrando-as indistintamente como gastos administrativos, o que invisibiliza o emprego dos recursos em programas específicos.

Capítulo 4 – O retrato da exclusão: demanda potencial e cobertura escolar no ensino básico de jovens e adultos

Neste capítulo analisamos, com base em dados quantitativos, a demanda potencial por educação básica de jovens e adultos e a oferta escolar pública para esse grupo etário, procurando dimensionar a distribuição socioespacial do analfabetismo e os índices de cobertura alcançados pelo ensino básico de jovens e adultos no território nacional. Os problemas conceituais e metodológicos implicados na produção de estatísticas dessa natureza tornam necessário tecer algumas considerações iniciais.

O estudo dos níveis de alfabetismo e educação de uma população envolvem uma série de dificuldades de conceituação e medida. Não é nossa pretensão enfrentar as múltiplas dimensões dessa discussão teórico-metodológica, que é objeto de extensa bibliografia[129], mas tão somente assinalar os limites dos dados estatísticos disponíveis e relativizar as interpretações que deles se pode extrair.

Abordando os problemas envolvidos nos diagnósticos de alfabetização e analfabetismo, Maria Eugenia Letelier (1996) afirma que, para além do consenso de que ambos os termos se relacionam a habilidades de leitura e escrita, há grande polêmica com respeito a pelo menos seis aspectos:

> *"(a) quais são as carências ou habilidades específicas necessárias para considerar alguém analfabeto ou alfabetizado; (b) quais são os 'níveis' que definem quem e quantos são analfabetos; (c) em que medida os contextos* [socioculturais] *determinam a avaliação desses 'níveis'; (d) quem, como e em função de quais interesses define o tipo de habilidades necessárias para desenvolver-se socialmente; (e) que papel cumpre a autopercepção dos que vivem a carência; (f) que conseqüências tem o analfabetismo para o indivíduo e para a sociedade"* (Letelier, 1996, p. 9).

No que concerne aos indicadores de alfabetização e analfabetismo, o critério utilizado para fins censitários no Brasil, e também para comparações internacionais, é a capacidade declarada de ler e escrever um bilhete simples na língua nacional. Essa informação é afetada, de um lado, pela autopercepção (subjetiva por sua própria natureza) do declarante com relação ao domínio das competências de leitura e escrita e, de outro lado, pela interação com o entrevistador, que envolve a percepção que o declarante tem do

---

[129] Uma revisão da literatura internacional e discussão das teorias do alfabetismo podem ser encontradas no Capítulo 1° de Vera M. M. Ribeiro (1999, p. 19-57); além dela, alguns dos autores brasileiros e latino-americanos que vêm tratando desses temas são Infante (1994), Kleiman (1995), Kalman (1993), Lodoño (1992), Oliveira (1995, 1996) e Soares (1992, 1995).

significado social da condição de alfabetização, afetada pelo estigma negativo que o analfabeto carrega em culturas grafocêntricas.

Não bastassem os problemas de validade de estatísticas obtidas por meio dessa metodologia, os índices de alfabetização e analfabetismo podem ser criticados por medir competências intelectuais muito limitadas frente à complexidade das demandas de conhecimento da vida social contemporânea.

Para fugir a esse limite da medida do analfabetismo absoluto, podemos combiná-lo ao indicador "anos de estudo" que, embora comporte outras ambigüidades e imprecisões, oferece a vantagem de refletir um conjunto mais amplo de aprendizagens, ainda que incida sobre um recorte cultural específico que compreende competências cognitivas desenvolvidas nas instituições escolares, ignorando os conhecimentos adquiridos em outras práticas sociais.

Um caminho alternativo adotado pela investigação educacional nos últimos vinte anos têm sido as pesquisas sobre o chamado analfabetismo funcional, em que as capacidades de escrita, leitura, manejo do sistema numérico, do cálculo e de resolução de problemas matemáticos, bem como a compreensão de textos em diferentes modalidades textuais (inclusive informação numérica e esquemática) são medidas por testes que simulam desafios cotidianos. Esses estudos também comportam problemas teórico-metodológicos complexos e sua implementação é onerosa; no caso brasileiro, só são conhecidos resultados para o Município de São Paulo (Haddad et al, 1997; Ribeiro, 1998, 1999).

Marcelo M. C. Souza (1999, p. 5-6), entretanto, atribui às estatísticas de alfabetização e analfabetismo absoluto algumas vantagens relevantes, como a possibilidade de obtenção de dados para grandes populações a custos relativamente baixos, e a disponibilidade de séries históricas comparáveis nacional e internacionalmente. O autor pondera ainda que, em sociedades com baixos níveis de escolaridade como a brasileira, esse indicador reflete não só os primeiros resultados do ensino básico, como sintetiza a capacidade média de acesso à cultura escrita, podendo também representar o perfil educacional básico de uma população, de vez que a alfabetização ocorre simultaneamente ao aprendizado de outras habilidades intelectuais.

Uma segunda questão, de natureza diversa, requer também um esclarecimento inicial. Ao abordarmos ao longo deste capítulo as relações entre educação e cidadania, não estamos aderindo à interpretação linear que estabelece, sem outras mediações, determinações

causais entre analfabetismo e/ou baixa escolaridade e exclusão político-social, de um lado, e educação e/ou escolarização e conquista da cidadania, de outro. Como bem assinalou Magda Soares (1990), os determinantes da exclusão da cidadania, bem como os de sua construção, encontram-se em processos econômicos, políticos e sociais mais amplos que aqueles que envolvem a marginalização ou o acesso a formas de educação valorizadas em um determinado contexto sócio-histórico, se bem que os contenham. Tampouco a educação, isolada de outras práticas sociais e políticas de mobilização, organização e luta por direitos é poderosa o suficiente para edificar a cidadania democrática. Entretanto, se educação e cidadania não são mutuamente dependentes como o senso comum as aborda usualmente, há que valorizar a educação básica como instrumento de construção da cidadania nas sociedades complexas, em que a difusão das funções e usos sociais atribuiu aos saberes escolares uma valoração ideológica que confere privilégios às classes e categorias sociais que detêm sua posse.

> *"É no quadro dessa ideologia (...) que o significado da alfabetização ultrapassa de muito a mera aquisição de uma 'técnica' - o saber ler e escrever; a alfabetização é, fundamentalmente, um processo político, através do qual grupos excluídos dos direitos sociais, civis e políticos têm acesso a bens culturais que lhe são sonegados e que são um capital indispensável na luta pela conquista desses direitos, pela participação no poder e pela transformação social."* (Soares, 1990, p. 40)

1. Analfabetismo e alfabetização: tendência secular, avanços recentes e projeções futuras

O Brasil continua a deter o maior contingente de analfabetos absolutos e pessoas jovens e adultas com baixa escolaridade da América Latina, continente onde viviam 17,6% dos 942 milhões de analfabetos com idade igual ou superior a 15 anos contabilizados no globo em 1990. Também em termos relativos, os índices de analfabetismo e os níveis de escolaridade da população brasileira são bastante inferiores aos países da região com grau de desenvolvimento equivalente, equiparando-se aos países menos desenvolvidos da América Latina e Caribe.

As taxas de analfabetismo absoluto observadas na população brasileira jovem e adulta vêm regredindo lentamente ao longo deste século, ao passo que o número de analfabetos absolutos cresce continuamente, porém em ritmo inferior ao incremento populacional (tabela 4.1). O melhor desempenho com relação à elevação das taxas de alfabetização foi observado no intervalo entre os anos de 1950 e 1960, resultado que deve ser atribuído à combinação de fatores socioeconômicos (em que se incluem os processos de

industrialização, crescimento econômico e urbanização da população) e especificamente educacionais, que compreendem a expansão do sistema público de ensino e o alargamento das oportunidades de alfabetização de jovens e adultos propiciadas pelas campanhas impulsionadas pelo Serviço de Educação de Adultos naquele período (Beisiegel, 1974, 1984, 1997).

Tabela 4.1
Brasil: Evolução do analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais – 1900/1991

Ano/Censo	Total	Analfabetos	%	Variação %
1900	9.752.111	6.348.869	65,10	-
1920	17.557.282	11.401.715	64,90	- 0,20
1940	23.709.769	13.269.381	56,00	- 8,90
1950	30.249.423	15.272.632	50,50	- 5,50
1960	40.278.602	15.964.852	39,60	- 10,90
1970	54.008.604	18.146.977	33,60	- 6,00
1980	73.541.943	18.716.847	25,50	- 8,10
1991	95.837.043	19.233.758	20,07	- 5,43

Fontes: IBGE. Censos Demográficos, *apud* Anuário Estatístico 1995.

A expansão de oportunidades educacionais observada no Brasil na segunda metade do século XX propiciou uma significativa elevação dos patamares de escolaridade da população brasileira que, entretanto, permaneciam em torno dos seis anos de estudos ao final da década de 90, abaixo da média dos países do Cone Sul e do mínimo estabelecido pela Constituição de 1988 como direito universal dos cidadãos (tabela 4.2).

Tabela 4.2
Brasil: Evolução do número médio de anos de estudo por sexo – 1960/1996

Váriável	Sexo	1960	1970	1980	1990	1995	1996	Variação
Sexo	Homens	2.4	2.6	3.9	5,1	5,4	5,7	+ 3,3 anos
	Mulheres	1.9	2.2	3.5	4,9	5,7	6,0	+ 4,1 anos
Cor	Brancos	2,7	-	4,5	5,9	-	-	+ 3,2 anos
	Pretos	0,9	-	2,1	3,3	-	-	+ 2,4 anos
	Pardos	1,1	-	2,4	3,6	-	-	+ 2,5 anos
	Amarelos	2,9	-	6,4	8,6	-	-	+ 5,7 anos

Nota: Dados de 1995 e 1996 calculados pelo MEC/INEP/SEEC com base nas PNADs, exclusive a população rural da Região Norte.
Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. IPEA/PNUD, 1996.

Nesse movimento, cabe registrar o desempenho favorável do subgrupo feminino que, a partir dos anos 40, ao mesmo tempo em que incrementava sua participação no mercado de

trabalho e em outras esferas da vida social, não apenas transpôs a situação de desvantagem educacional em que se encontrava, como superou a população masculina na média de anos de estudos concluídos com êxito. Em contrapartida, persistem e se aprofundam as desigualdades educativas entre os grupos étnico-raciais, com nítida desvantagem para os afro-descendentes[130], cuja elevação da escolaridade média se processa em ritmo mais lento que a média da população.

A estatísticas desagregadas por faixas etárias permitem verificar que a elevação das taxas de alfabetização e escolaridade da população brasileira ao longo do século XX está diretamente relacionada aos grupos etários mais jovens, cuja participação relativa no conjunto da população tendeu a um crescimento contínuo (tabela 4.6 e figura 1)[131].

Há, pois, evidências de que os progressos observados resultam antes da democratização das oportunidades educacionais na infância e adolescência que dos esforços empreendidos ao longo das últimas décadas no campo da educação das pessoas adultas. Essas evidências têm levado muitos formuladores de políticas educacionais a defender a focalização das políticas públicas de educação inicial nas novas gerações, depositando na dinâmica demográfica a expectativa de eliminação do analfabetismo. Essa tese, entretanto, não se sustenta frente a uma análise mais rigorosa do comportamento dos indicadores demográficos e educacionais ao longo do tempo.

O aumento contínuo do contingente total de analfabetos na população é um indício de que as taxas de analfabetismo não refletem apenas a dinâmica demográfica, expressando o estoque de analfabetos remanescente nos grupos etários mais velhos. Elas revelam que esse estoque está sendo reposto continuamente pela produção social do analfabetismo junto às novas gerações mediada pelo sistema educacional, seja por meio da não freqüência à escola, seja pela exclusão precoce da mesma, sem que tenham se consolidado as aprendizagens básicas das habilidades associadas ao alfabetismo (Ferrari, 1985; 1987).

---

[130] Na metodologia empregada no Brasil para coleta de estatísticas demográficas, o critério utilizado para a classificação racial é o atributo fenotípico da cor da pele auto-declarada pelo informante que, assim como a condição de alfabetização, sofre a inflexão de seu valor social (Rosemberg & Piza, 1997).

[131] Fruto da redução da mortalidade e de taxas de natalidade elevadas, a população brasileira apresentou, nas décadas de 50 a 60, índices de crescimento da ordem de 3% ao ano, de que resultou uma estrutura etária com acentuado predomínio de crianças e jovens. Nas duas últimas décadas do século XX os índices de natalidade recuaram substancialmente (a taxa de fecundidade estimada para 1998 foi de 2,11%), fazendo com que o crescimento populacional declinasse para taxas inferiores a 1,5% ao ano, o que projeta para o futuro próximo uma transição demográfica na direção de um estreitamento da base da pirâmide etária e um progressivo envelhecimento da população.

Essa interpretação é reforçada pela distribuição etária da população analfabeta, bastante uniforme em todas as faixas de idade, como pode ser observado na figura 1 (p. 187).

A análise mais rigorosa da evolução das taxas de alfabetização ao longo da década de 90 ainda está pendente da realização do Censo do ano 2.000. Os dados amostrais disponíveis (que excluem parte da população rural da Região Norte) sinalizam ter havido uma queda de cinco pontos percentuais nos índices de analfabetismo entre 1991 e 1996, quando a taxa registrada pela PNAD foi de 14,7%; pela primeira vez na história brasileira, o analfabetismo começou a declinar também em números absolutos, mas ainda encontravam-se nesta condição 15,5 milhões de brasileiros[132]. As projeções para o futuro, porém, demonstram que, se as políticas de educação de jovens e adultos mantiverem os padrões atuais, o analfabetismo absoluto está distante de ser eliminado.

Marcelo M. C. Souza (1999) criou um indicador para aferir as taxas de superação do analfabetismo no intervalo entre 1980 e 1990 e analisou seu comportamento nos diferentes grupos etários, observando que, se a probabilidade de crianças e adolescentes entre 10 e 19 se alfabetizarem naquele período foi de 41%, ela caiu para 8% no grupo de 20 a 29 anos, reduziu-se a 1% no grupo de 30 a 39 anos e foi nula a partir dos 40 anos, resultado que permite avaliar quão escassos foram os benefícios do sistema de ensino apropriados pela população adulta. Para apreciar a viabilidade das metas de superação do analfabetismo propostas pelo governo federal para o Plano Nacional de Educação, esse autor combinou dados relativos à dinâmica populacional e educacional, desenhou dois cenários e realizou projeções futuras. No cenário pessimista, ele operou com a hipótese de uma desaceleração do ritmo de redução do analfabetismo ao longo do tempo, com base na suposição de que existe uma dificuldade marginal crescente em atingir os grupos residuais de analfabetos. No cenário otimista, ele supôs a manutenção do ritmo de redução do analfabetismo observado na década de 80 e expresso nas taxas de superação anteriormente mencionadas. Independente do cenário adotado, ficou constatado que nos grupos etários acima de 40 anos mais de 8% da população ainda será analfabeta em 2.020. No cenário pessimista, a população jovem de 10 a 19 anos ainda apresentaria taxas de analfabetismo superiores a 5% em 2.010, e o horizonte de eliminação do fenômeno nesse grupo etário situava-se em algum momento distante, posterior ao ano de 2.020. No cenário otimista, o analfabetismo entre esses jovens seria eliminado na primeira década do novo milênio, mas as taxas de

analfabetismo para o conjunto da população persistiriam elevadas por mais duas décadas. Constatando que nos dois cenários as taxas de analfabetismo projetadas para o ano de 2.010 situam-se entre 7% e 9%, ele concluiu que as metas propostas pelo PNE de eliminação do analfabetismo na primeira década do terceiro milênio são de difícil consecução, e aproximar-se delas irá requerer um esforço de redobrado de educação de jovens e adultos que não pode restringir-se apenas aos jovens de até 19 anos, devendo estender-se pelo menos à população de 20 a 29 anos, frente à qual será necessário incrementar em seis vezes as taxas de superação do analfabetismo obtidas na década de 80.

O analfabetismo no Brasil não é, pois, apenas um problema residual herdado do passado, suscetível de tratamento emergencial ou passível de superação mediante a simples sucessão geracional, e sim uma questão complexa do presente, que exige políticas públicas consistentes, duradouras e articuladas a outras estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural.

2. A produção social do analfabetismo e os indicadores de eqüidade

Dentre os fatores de produção social do analfabetismo mediados pelo sistema escolar, há que considerar primeiramente o acesso à escola durante a infância e adolescência. Embora as taxas de escolarização líquida da população de 7 a 14 anos tenham se elevado substancialmente no transcorrer dos anos 90, evoluindo de 86% em 1991 para 95,3% em 1998, o acesso à escola não foi assegurado a parcelas expressivas da população infanto-juvenil, com um diferencial negativo para aquela do sexo masculino (tabela 4.3).

Tabela 4.3
Brasil: Crianças e adolescentes que não freqüentam escola por idade e sexo – 1996

Grupo etário	Total	Masculino	Feminino
4 a 6 anos	44,6%	46,4%	43,7%
7 a 9 anos	8,6%	9,3%	7,9%
10 a 14 anos	10,5%	11,1%	9,9%

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

À exclusão da escola, somam-se os processos de seleção e exclusão internos às próprias instituições educacionais, que limitam a permanência, progressão e aprendizagem das

[132] Os dados de analfabetismo referentes às PNADs 1997 e 1998 divulgados pelo IBGE em 30/11/1999 não estão desagregados por faixas etárias. Os índices de analfabetismo para a população com 10 anos ou mais foram de 13,9% em 1997 e 13,7% em 1998.

crianças e adolescentes que ingressam no sistema educacional[133]. Essa forma de exclusão educacional fica expressa na defasagem entre idade e série cursada, nas taxas de evasão e reprovação (tabela 4.4), assim como nos níveis de proficiência adquiridos no processo de escolarização.

Tabela 4.4
Brasil: Taxas de aprovação, reprovação e evasão no ensino fundamental – 1988/1997

Ano	1988	1995	1996	1997
Promoção	60,6%	68,4%	72,6%	-
Repetência	18,8%	15,1%	14,1%	11,4%
Evasão	20,6%	16,5%	13,3%	-

Fontes: MEC/INEP/SEEC. Informe Estatístico 1996; *apud* Haddad (1998[a], p. 123).
Brasil. MEC. INEP. Informe Nacional EFA 2000. 1999.

A face perversa da exclusão na escola brasileira se apresenta às crianças já na 1ª série do ensino fundamental, em que 18,3% dos alunos foram reprovados em 1998. A taxa de sobrevivência no ensino fundamental, que representa a porcentagem dos alunos que alcançam a 8ª série, era de 66,2% em 1997. Nesse ano, as competências cognitivas medidas pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) revelaram que apenas 10,6% dos alunos da 4ª série do ensino fundamental alcançaram a proficiência esperada em Matemática, 41,6% em Português e 51,6% em Ciências.

O analfabetismo e os baixos níveis de instrução não são produtos exclusivos das mediações do sistema educacional, sendo determinados também pela outorga diferenciada dos demais direitos às diferentes classes e categorias sociais, motivo pelo qual sua ocorrência encontra-se associada a outros mecanismos de exclusão socioeconômica, cultural e política (Soares, 1990). A família, unidade primária de reprodução e socialização, é o espaço em que a co-ocorrência dessas múltiplas formas de exclusão primeiro se manifesta. A literatura internacional registra o fenômeno da transmissão intergeracional do analfabetismo e destaca a relação positiva entre elevação da escolaridade dos pais (e das mães, em particular) e melhoria nos padrões de educação, nutrição e saúde familiar, em conseqüência dos cuidados com a infância (Ballara, 1992; Gerstenfeld et alii, 1995; Torres, 1994; UNESCO. UNICEF, 1996; Van Dijk, 1990). Ainda que uma parte dessa literatura seja marcada por um viés economicista pragmático e instrumental que restringe o valor atribuído à educação dos pais e das mães ao exercício das funções reprodutivas, deixando

[133] Os conceitos de exclusão *da* e *na* escola estão sendo aqui empregados no sentido a eles atribuído por Alceu R. Ferraro, com o qual nos alinhamos na polêmica que vem mantendo com outros pesquisadores do tema a respeito da subestimação do problema do acesso à escola no Brasil (Ferraro, 1987, 1999).

de incorporar outras demandas por eqüidade, produziu-se na pesquisa educacional um sólido consenso sobre os benefícios da educação de pessoas adultas:

> *"Mientras mayor nivel de educación tienen los padres, especialmente la madre, menor es la mortalidad materna y más sano es el niño. La educación de los padres está estrechamente relacionada com el estado de salud de los niños (definido por uma reducción de la mortalidad o por um aumento de las probabilidades de supervivencia), incluso teniendo en cuenta la situación socioeconómica y el acceso a los servicios de salud (Rodriguez y Cleland, 1980; Naciones Unidas, 1986; Cleland y Wilson, 1987; Hobcraft, 1993). A medida que aumenta el nivel de educación disminuyen las probabilidades de que el niño muera antes de los dos años de edad. Esta relación se mantiene tanto en medios urbanos como rurales. Al parecer, la mortalidad infantil decrece en 8% aproximadamente por cada año adicional de instrucción de los padres, durante por lo menos los primeros ocho a diez años de escuela, es decir, como resultado de la educación secundaria, así como de la educación primaria.*
>
> *La influencia de la educación de los padres se hace sentir en la utilización de servicios médicos (com atención prenatal y visitas a consultorios) y en la modificación de los habitos higiénicos del grupo familiar (como lavarse las manos y hervir el agua). Estas modificaciones del comportamiento pueden ser resultado de cambios de las ideas y las actitudes y cambios en la capacidad de los que tienen educación (cuyos ingresos son más altos que los de quienes carecen de ella) de proporcionar mejor nutrición y mejores servicios de salud a sus hijos (Caldwell, 1979; Lindenbaum, Chakraborty y Elias, 1989; Le Vine et al, 1991)."* (Banco Mundial, 1995, p. 11)

No Brasil, o nível de renda familiar é a característica social que apresenta relação mais intensa com o acesso à alfabetização, sobredeterminando em larga medida as diferenças entre os grupos etários, as populações rurais e urbanas e das diferentes regiões do país, enquanto gênero e raça operam como fatores relativamente independentes da condição socioeconômica na determinação das oportunidades educacionais.

> *"Residir no Nordeste ou Sudeste não afeta as oportunidades de ser alfabetizado se o rendimento da pessoa for superior a dois salários mínimos; ter 39 anos ou mais também pouco afeta – entre sulinos e nordestinos – as oportunidades de aprender ler e escrever, se os rendimentos forem superiores. Porém, ser pobre nessas regiões afeta em muito as oportunidades de letramento. Assim, para todas as faixas etárias, os índices de analfabetismo são piores nas regiões que concentram um maior número de pobres."* (Rosemberg & Piza, 1997, p. 125)

Se o analfabetismo atingia, em média, um de cada cinco brasileiros em 1990, a população cujo rendimento familiar era inferior a ¼ do salário mínimo tinha doze vezes mais probabilidade de ser analfabeta que aquela com renda familiar superior a dois salários mínimos mensais, cuja taxa de alfabetização era comparável àquela de países desenvolvidos (tabela 4.5).

Tabela 4.5

Brasil*: Taxa de analfabetismo por idade, sexo, renda e situação de domicílio- 1990

Região	Sexo		Rendimento Familiar (em salários mínimos)					Domicílio	
e Idade	Masc.	Fem.	Até ¼	De ¼ a ½	De ½ a 1	De 1 a 2	+ de 2	Urb.	Rur.
Total	23,8	22,8	45,8	36,9	22,5	11,6	3,8	13,5	37,8
15 a 19	12,4	6,4	26,1	18,4	9,0	3,1	1,2	5,3	20,5
20 a 24	11,4	8,2	29,5	23,1	11,7	4,2	1,1	5,6	23,3
25 a 29	11,7	8,7	33,9	23,8	11,6	5,1	1,1	6,1	24,5
30 a 39	13,1	13,5	40,7	29,8	14,9	6,6	1,4	8,9	29,7
40 ou +	27,7	33,9	63,2	59,5	42,8	24,8	7,4	23,2	54,5

*Exclusive população rural da Região Norte.

Fonte: PNAD 1990. Anuário Estatístico 1992, *apud* Rosemberg & Piza, 1997, p. 133.

A tabela 4.6 e os gráficos da página seguinte permitem analisar a distribuição etária do analfabetismo e da escolarização na população brasileira. O traço mais evidente é a desvantagem relativa da população com idade superior a 40 anos, que não pode beneficiar-se da expansão do sistema de ensino observada na segunda metade do século XX. Abstraídas as diferenças de renda, gênero, raça e localização do domicílio, um brasileiro na faixa etária de 40 a 45 anos tem, em média, três vezes e meia mais probabilidade de ser analfabeto que um jovem com idade entre 15 e 19 anos.

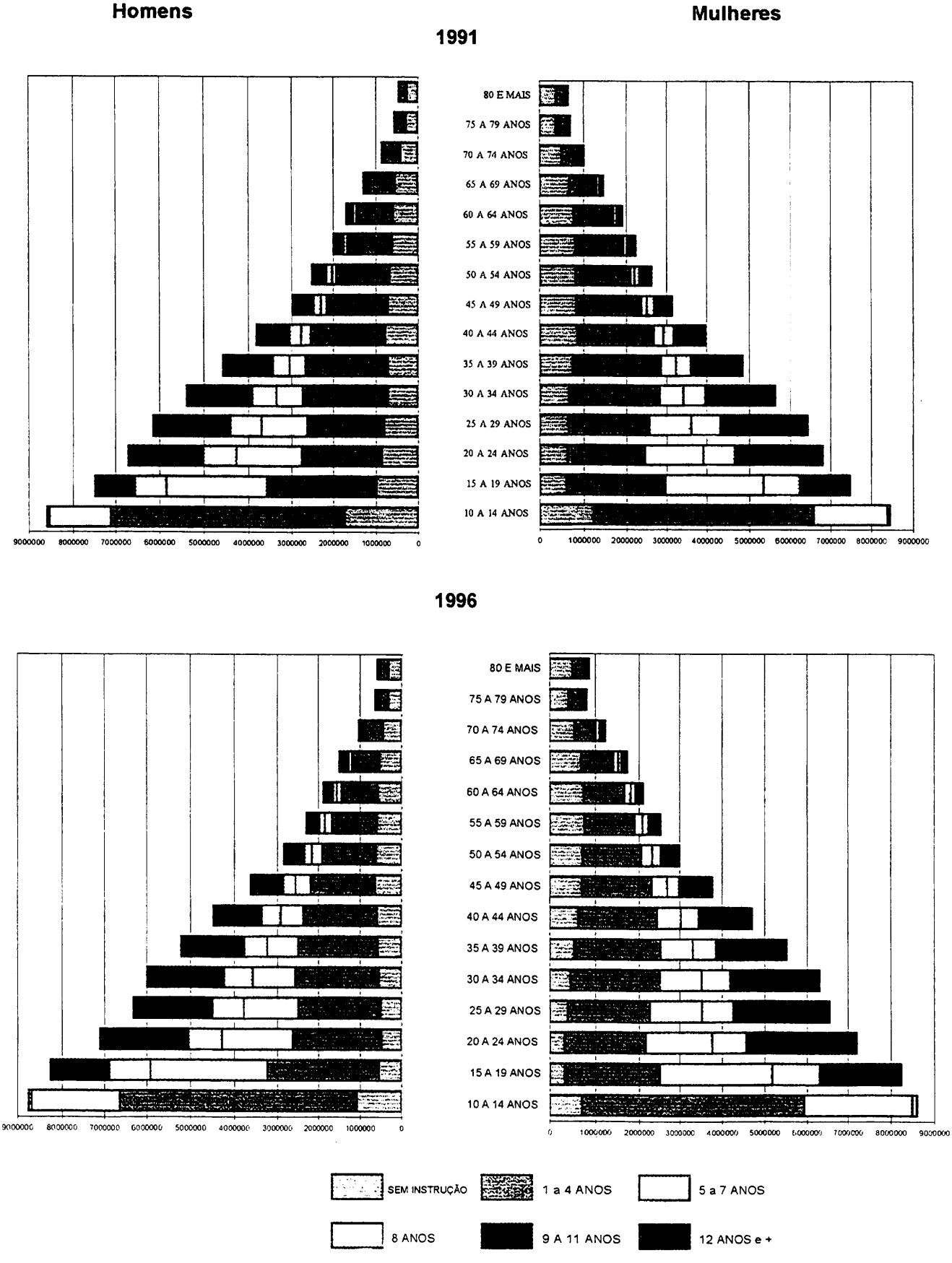
Tabela 4.6

Brasil: Anos de estudo da população com 15 anos ou mais por idade – 1996

População		Anos de Instrução											
Idade	Total	Nenhuma	%	- de 1	%	1 a 3	%	4 a 7	%	8 a 11	%	12 ou +	%
Total	106.623.851	14.018.960	13,1	1.226.355	1,1	19.418.606	18,2	36.085.455	33,8	28.515.093	26,7	7.359.382	6,9
15 a 19	16.507.321	618.434	3,7	275.818	1,1	2.716.859	16,4	17.488.217	45,4	5.280.401	32,0	127.589	0,7
20 a 24	14.295.099	732.412	5,1	96.735	0,7	2.070.332	14,5	5.155.324	36,0	5.259.255	36,8	981.041	6,8
25 a 29	12.875.554	833.198	6,5	78.110	0,6	1.926.689	15,0	4.496.603	34,9	4.445.857	34,5	1.095.097	8,5
30 a 34	12.304.342	930.617	7,6	82.942	0,7	1.990.736	16,2	4.102.187	33,3	3.990.193	32,5	1.207.667	9,8
35 a 39	10.721.075	1.015.622	9,5	89.929	0,8	1.874.474	17,5	3.573.592	33,3	3.029.643	28,2	1.137.815	10,6
40 a44	9.178.837	1.133.383	12,3	93.592	1,0	1.800.125	19,6	2.921.535	31,8	2.257.408	24,6	972.794	10,5
45 a 49	7.405.722	1.261.159	17,0	92.091	1,2	1.638.091	22,1	2.259.993	30,5	1.452.560	19,6	701.828	9,5
50 ou +	22.998.082	7.433.875	32,3	383.626	1,7	5.318.741	23,1	5.995.522	26,0	2.743.190	12,0	1.123.128	4,9
Sem inf.	337.819	60.257	17,8	33.512	9,9	82.559	24,4	92.482	27,4	56.586	16,7	12.423	3,7
Urbano	85.334.432	8.268.870	9,7	768.153	0,9	13.025.453	15,3	29.480.704	34,5	26.579.764	31,1	7.211.488	8,4
Rural	21.289.419	5.750.090	27,0	458.182	2,1	6.393.153	30,0	6.604.751	31,0	1.935.329	9,0	147.894	0,7
Masc.	51.895.384	6.787.310	13,0	654.873	1,3	9.936.026	19,1	17.850.951	34,4	13.129.034	25,3	3.537.190	6,8
Femin.	54.728.467	7.231.650	13,2	571.482	1,0	9.482.580	17,3	18.234.504	33,3	15.386.059	28,1	3.822.192	7,0

Fonte: IBGE - Contagem da População 1996.

Figura 1 - Pirâmide etária da população, segundo anos de estudo - 1991, 1996 (em números absolutos)



Fonte: Fundação IBGE, Censo Demográfico 1991 e Contagem Populacional 1996, *apud* Madeira (1998, p. 466).

Além de confirmarem que o estoque de analfabetos absolutos vem sendo reposto continuamente, esses dados oferecem evidências de que, apesar dos progressos observados na elevação dos níveis de escolaridade das novas gerações, os baixos índices de permanência e progressão no sistema de ensino público e seus escassos resultados qualitativos, estão reproduzindo continuamente um contingente numeroso de analfabetos funcionais[134]. Apenas um terço da população jovem e adulta concluiu os oito anos de escolaridade obrigatória e, mesmo entre os adultos jovens, o percentual daqueles que seguiram mais de três anos de estudos continua a ser reduzido. Na faixa etária de 15 a 19 anos, por exemplo, dois terços dos jovens não concluíram o ensino fundamental e 21,2% deles têm menos de quatro anos de estudos. No subgrupo etário seguinte, de 20 a 24 anos, um quinto tem menos de quatro anos de estudos e bem mais da metade dos jovens não concluiu o ensino fundamental.

Tabela 4.7
Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução[135] por região e domicílio - 1996

Região	Total			Urbano			Rural		
	População	Sem instrução	%	População	Sem instrução	%	População	Sem instrução	%
BRASIL	107.123.186	13.957.975	13,03	85.794.435	8.239.086	9,60	21.328.715	5.718.889	26,81
Norte	6.846.024	1.077.373	15,74	4.404.695	479.103	10,88	2.441.329	598.270	24,51
Nordeste	28.768.005	6.815.364	23,69	19.413.139	3.226.940	16,62	9.354.866	3.588.424	38,36
C. Oeste	7.123.827	785.800	11,03	6.050.031	571.982	9,45	1.073.796	213.818	19,91
Sudeste	47.836.988	4.006.782	8,38	43.074.402	3.105.504	7,21	4.762.596	901.278	18,92
Sul	16.548.332	1.272.656	7,69	12.852.168	855.557	6,66	3.696.164	417.099	11,28

Fonte: IBGE - Contagem da população 1996

A distribuição do analfabetismo no território nacional continua a ser marcadamente assimétrica, registrando-se taxas muito elevadas nas zonas rurais de todo o país e uma acentuada concentração do fenômeno nas Regiões Nordeste e Norte (tabela 4.7).

[134] Embora advirta que a escolarização formal não seja fator exclusivo a determinar os níveis de alfabetismo das pessoas jovens e adultas, estudo realizado na cidade de São Paulo observa que certos mínimos de escolaridade - situados em torno do ensino fundamental completo - constituem as bases necessárias para que os indivíduos tenham acesso a empregos e incorporem à vida cotidiana práticas sociais que favorecem o exercício da leitura, da escrita e do cálculo, o interesse pelos debates públicos, a fruição do lazer e dos bens culturais, a busca de informação e de oportunidades de formação continuada, aos quais vinculam-se a manutenção e desenvolvimento das competências características do alfabetismo (Haddad et alii, 1997; Ribeiro, 1998).

[135] Os indicadores de analfabetismo e pessoas sem instrução impliquem conceitos e metodologias diversos, de que resultam números absolutos e relativos distintos, mas eles expressam aproximadamente o mesmo fenômeno e indicam as mesmas tendências. Damos preferência aos dados da Contagem da População de 1996 em relação aos dados amostrais das PNADs, pois a exclusão da população de estados da Região Norte pode levar à subestimação do analfabetismo.

A probabilidade de um jovem ou adulto da zona rural não ter recebido instrução é quase três vezes maior que aquela dos habitantes urbanos. Nos limites extremos, a probabilidade de um morador da zona rural nordestina não ter acesso à instrução é quase seis vezes maior que aquela de um habitante de zonas urbanas meridionais. Esse resultado deve ser atribuído principalmente à distribuição da renda entre os estratos sociais da população, pois, quando controlada essa variável, a região de moradia e o domicílio rural ou urbano tornam-se bem menos relevantes na determinação da distribuição do analfabetismo.

Embora na média nacional a distribuição do analfabetismo entre os sexos apresente uma sutil vantagem para os homens, o fenômeno não é uniforme em todo o território nacional, pois se o índice de analfabetismo masculino é menor que o feminino nas regiões Sudeste e Sul, a situação se inverte nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país (tabela 4.8).

Tabela 4.8
Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por região, sexo e domicílio - 1996

	Feminino					Masculino				
	Total			Rural		Total			Rural	
Regiões	Total	Sem instrução	%	Sem instrução	%	Total	Sem instrução	%	Sem instrução	%
Brasil	54.982.445	7.200.321	13,09	2.620.568	25,99	52.140.734	6.757.654	12,96	3.098.321	27,55
Norte	3.371.704	505.082	14,98	262.311	23,67	3.474.313	572.291	16,47	335.959	25,20
Nordeste	14.928.981	3.298.748	22,09	1.615.991	35,70	13.839.024	3.516.616	25,41	1.972.433	40,85
C. Oeste	3.585.406	392.107	10,93	89.501	19,04	3.538.421	393.693	11,12	124.317	20,59
Sudeste	24.649.755	2.281.229	9,25	440.065	19,76	23.187.243	1.725.553	7,44	461.213	18,19
Sul	8.446.599	723.155	8,56	212.700	12,15	8.101.733	549.501	6,78	204.399	10,51

Fonte: IBGE - Contagem da população 1996

O analfabetismo absoluto e a ausência de instrução são os únicos critérios de instrução frente aos quais as mulheres adultas em seu conjunto apresentam uma posição desfavorável relação aos homens, fenômeno que está associado às desvantagens do grupo feminino no acesso à escola no passado. Nos demais níveis de escolaridade, o subgrupo feminino apresenta melhor desempenho que o masculino (tabela 4.6), resultado que se deve às condições diferenciais de acesso, permanência e desempenho escolar entre as novas gerações (Di Pierro, 1998b). O êxito relativo das meninas e mulheres jovens no sistema educacional brasileiro tem sido saudado como um fenômeno extremamente positivo, em especial frente às comparações internacionais. Isso acaba por obscurecer as conseqüências sociais do baixo grau de escolaridade das mulheres adultas, que acumulam as responsabilidades do exercício da função materna (o que tem importantes repercussões na

educação das novas gerações) com uma participação crescente no mercado de trabalho, onde estão sujeitas à segregação ocupacional e discriminação salarial (Bruschini, 1998). Por outro lado, os estudos sobre gênero e educação assinalam a persistência de processos de discriminação das pessoas do sexo feminino mediados pelo sistema educacional, como a reprodução de comportamentos e papéis sexuais estereotipados na cultura escolar e a segmentação das carreiras profissionais, ao mesmo tempo que desvelam a existência de mecanismos de exclusão educacional dos meninos e jovens do sexo masculino, especialmente dos grupos econômicos de baixa renda e afro-descendentes (Rosemberg, 1987, 1992, 1993; Stromquist, 1990, 1992).

A pertinência aos subgrupos étnico-raciais constitui fator de diferenciação no acesso à alfabetização e combina-se ao gênero para produzir uma acentuada desvantagem nos níveis de escolaridade de indígenas e afro-descendentes, especialmente os do sexo feminino (tabela 4.9).

Tabela 4.9

Brasil: População com 15 anos ou mais por condição de alfabetização, cor e sexo 1991

	População com 15 anos ou mais				Feminina			Masculina		
Cor	Total	(%)	Analfabet.	(%)	Total	Analfabet.	(%)	Total	Analfabet.	(%)
Total	95.810.647	100	18.587.459	19,4	49.157.948	9.662.210	19,7	46.652.699	8.925.249	19,1
Branca	51.231.863	53,5	6.091.433	11,9	26.957.819	3.407.726	12,6	24.274.044	2.683.707	11,1
Negra	5.132.592	5,3	1.614.852	31,5	2.531.415	828.594	32,7	2.601.177	786.258	30,2
Parda	38.471.177	40,1	10.708.538	27,8	19.174.382	5.331.832	27,8	19.296.795	5.376.706	27,9
Amarela	485.906	0,5	26.189	5,4	243.167	16.297	6,7	242.739	9.892	4,1
Indígena	171.069	0,2	86.945	50,8	84.306	45.980	54,5	86.763	40.965	47,2
S/ inform.	318.040	0,3	59.502	18,7	166.859	31.781	19,0	151.181	27.721	18,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991.

Os diferenciais de alfabetização registrados na população indígena não podem ser analisados somente à luz das dificuldades de acesso ao ensino[136], mas também do significado da educação escolar em cada uma das culturas orais singulares que compõem a diversidade étnica e lingüística dos povos indígenas em terras brasileiras.

[136] A Constituição brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 asseguram aos povos indígenas o direito à educação bilíngüe e intercultural, cuja efetivação implica políticas públicas e desafios pedagógicos complexos. Habitam o território brasileiro 210 povos indígenas que se comunicam em 170 distintas línguas orais, muitas das quais escassamente estudadas e conhecidas pelos lingüistas e antropólogos. A alfabetização nas línguas maternas em culturas ágrafas implica um processo de "tradução" de línguas orais em sistemas de escrita, num processo de codificação para o sistema alfabético da fonética singular de cada uma delas, simultâneo à formação de professores bilíngües, elaboração de currículos e produção de materiais didáticos diferenciados (Brasil. MEC. SEF., 1998a).

As desigualdades no acesso aos benefícios da educação entre os afro-descendentes, por sua vez, são expressões do legado histórico da escravidão que se repõe, à medida que encontra na vida social contemporânea e nas instituições escolares mecanismos de reprodução da discriminação racial (Rosemberg, 1987; Rosemberg & Piza, 1997). Enquanto a PNAD de 1997 registrava uma taxa média de analfabetismo adulto de 14,7%, os índices registrados entre os afro-descendentes eram duas vezes e meia superiores àqueles da população branca (tabela 4.10).

Tabela 4.10
Brasil*: Taxas de analfabetismo na população com 15 anos ou mais por cor - 1997

Total	Branca	Preta	Parda
14,7%	9,0%	22,2%	22,2%

Fonte: IBGE. PNAD 1997.
* Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Assim, é legítimo concluir que as oportunidades educacionais da população jovem e adulta brasileira são negativamente afetadas por fatores socioeconômicos, espaciais, geracionais, étnicos e de gênero, que combinam-se entre si para produzir acentuados desníveis educativos.

3. Os indicadores de cobertura da demanda potencial por educação básica

Segundo o IBGE, 11% da população brasileira com idade igual ou superior a 15 anos participava em alguma modalidade do ensino básico no ano de 1996 (tabela 4.11).

Tabela 4.11
Brasil: População com 15 anos ou mais que freqüenta a escola básica - 1996[137]

	Total (T)l	%
População total	107.534.609	100,0
Freqüenta escolas	11.977.753	11,1
Alfabetização	97.815	0,1
Ensino Fundamental	6.863.098	6,4
Ensino Médio	5.016.840	4,6

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996

A maior parte da população com 15 anos ou mais que freqüentava o ensino fundamental em 1996 não o fazia em programas de educação de adultos, sendo constituída por jovens

[137] Nas tabelas em que apresentamos dados da Contagem da População de 1996, podem observar-se diferenças nos números da população, provenientes da fonte original (os dois CD Rom e as planilhas disponíveis na home page do IBGE) e devidas, provavelmente, a distintos momentos da consolidação dos dados. Optamos por apresentá-los pois as diferenças constatadas não são significativas a ponto de alterar a interpretação.

que assistiam ao ensino fundamental regular com algum grau de defasagem na relação idade/série ideal. Os índices de cobertura dos programas de educação de jovens e adultos, segundo esta fonte, situavam-se em menos de 1% da demanda potencial por alfabetização e exatos 4% da demanda por ensino fundamental (tabela 4.12).

Tabela 4.12
Brasil: População com 15 ou mais por anos de estudo e freqüência ao ensino fundamental - 1996

População com 15 anos ou mais								
Total	Sem instrução e menos de 1 ano			1 a 7 anos de estudos				
	Total	Freqüentam escola		Total	Freqüentam escola			
		Alfabetização de adultos	%		Ensino fundamental regular	%	Ensino fundamental de adultos	%
106.623.851	15.150.760	97.815	0,65	55.324.958	4.652.773	8,41	2.210.325	4,0

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996; MEC.INEP. Censo Escolar 1996.

Cotejadas as estatísticas de atendimento produzidas pelo sistema educacional para o ano de 1997, os índices de cobertura dos programas especificamente destinados a jovens e adultos no ensino supletivo situavam-se em torno dos 3% da demanda potencial por cada um dos segmentos específicos do ensino básico (tabela 4.13).

Tabela 4.13
Brasil: População com 15 ou mais por anos de estudo em 1996 e freqüência ao ensino supletivo em 1997[138]

População com 15 anos ou mais com escolaridade básica incompleta(A)					
Sem instrução a 3 anos		4 a 7 anos		8 a 10 anos	
34.663.152	39,77%	36.083.829	41,40%	16.407.639	18,83%
Matrícula inicial em cursos de educação básica de jovens e adultos por nível (B)					
Alfabetização e 1ª a 4ª séries	% (B/A)	5ª a 8ª séries	% (B/A)	Ensino médio	% (B/A)
1.043.188	3,01	1.311.253	3,63	390.925	2,38

Fontes: IBGE. Contagem da População 1996; MEC.INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica. Censo Escolar 1997.

O atendimento educacional dirigido à população jovem e adulta em 1997 encontrava-se altamente urbanizado, tendo pois reduzida incidência sobre o analfabetismo e os baixos níveis de escolarização da população rural (tabela 4.14).

[138] A Sinopse Estatística da Educação Básica de 1996 apresenta apenas os dados para o ensino supletivo de 1995. Segundo o INEP, houve problemas no processamento dos dados do ensino supletivo de 1996. Optamos então por realizar o confronto com os dados de atendimento educacional de 1997.

Tabela 4.14
Brasil: Matrícula inicial no ensino fundamental supletivo por regiões - 1997

Região	Total	%	Rural	%	Urbano	%
Norte	298.977	12,70	18.376	6,15	280.601	93,85
Nordeste	655.867	27,86	55.721	8,50	600.146	91,50
Centro-Oeste	151.948	6,45	5.205	3,43	146.743	96,57
Sudeste	938.568	39,86	23.422	2,50	915.146	97,50
Sul	309.081	13,13	5.232	1,69	303.849	98,31
BRASIL	2.354.441	100,00	107.956	4,59	2.246.485	95,41

Fonte: MEC/INEP/SEEC. 1997.

A distribuição regional das matrículas não mantinha correspondência com a demanda potencial, refletindo antes a vontade política dos dirigentes e a capacidade instalada dos sistemas de ensino em financiar programas e prover vagas[139]. A Região Nordeste, por exemplo, na qual viviam 48,83% dos analfabetos do país em 1996, tinha apenas 27,86% das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos de 1997 (tabelas 4.14 e 4.15).

Tabela 4.15
XV - Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por regiões - 1996

Região	Total	%	Rural	%	Urbano	%
Norte	1.086.588	7,75	604.553	55,64	482.035	44,36
Nordeste	6.845.549	48,83	3.607.057	52,69	3.238.492	47,31
Centro-Oeste	788.674	5,62	214.997	27,26	573.677	72,74
Sudeste	4.021.464	28,68	904.771	22,50	3.116.693	77,50
Sul	1.275.974	9,10	418.336	32,79	857.638	67,21
BRASIL	14.018.249	100,00	5.749.714	41,02	8.268.535	58,98

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996.

As estatísticas de matrícula na educação de jovens e adultos por idade apresentam duas singularidades: a primeira, é informar o número de alunos na faixa etária de 7 a 14 anos que, em tese, deveriam freqüentar o ensino regular; a segunda, é agregar todos os jovens e adultos com mais de 18 anos em uma única categoria, o que restringe a análise. O fato mais expressivo que emerge da tabela 4.16 é o elevado contingente de adolescentes e jovens com idade inferior a 18 anos, que correspondem a um terço da matrícula total, o que

[139] Antônio Carlos Souza (1999) confrontou a demanda e o atendimento nas unidades da federação e não identificou padrões explicativos para os diferenciais de cobertura encontrados. Índices de cobertura superiores a 5% da demanda pelo primeiro segmento do ensino fundamental foram encontrados apenas no DF, AP e AC. Para o segundo segmento do ensino fundamental, foram encontrados índices de cobertura próximos a 10% no DF, PI e AC, e superiores a 15% no AP e RR.

confirma a literatura da década de 90, que menciona o predomínio dos jovens no alunado dessa modalidade de ensino.

Tabela 4.16
Brasil: Matrículas em educação de jovens e adultos* por faixa etária – 1998

Região	Total	%	7 a 14 anos	%	15 a 18 anos	%	+ de 18 anos	%
Brasil	2.881.231	100,0	134.088	4,6	818.188	28,4	1.928.955	66,9
Norte	364.606	12,6	20.315	5,5	134.138	36,7	210.153	57,6
Nordeste	598.354	20,7	48.419	8,1	204.893	34,2	345.042	57,7
Sudeste	1.150.719	39,9	35.175	3,1	292.581	25,4	822.963	71,5
Sul	515.254	17,9	18.778	3,6	123.142	23,9	373.334	72,5
C. Oeste	252.298	8,7	11.401	4,5	63.434	25,1	177.463	70,3

Fonte: MEC. INEP. SEEC. Sinopse estatística da educação básica : censo escolar 1998.
*Matrícula inicial em cursos presenciais com avaliação no processo de alfabetização, ensino fundamental, médio e profissionalizante.

Não deixa de surpreender que um percentual de 4,6% dos estudantes que freqüentam programas de educação de jovens e adultos tenham menos de 15 anos, quando poderiam estar em classes de ensino regular. Conforme se observa na tabela 4.17, a maior parte do grupo de 7 a 14 anos que assiste à educação de jovens e adultos, o faz em cursos de alfabetização ou no primeiro segmento do ensino fundamental, mas quase um terço deles, mesmo não apresentando defasagem muito acentuada na relação idade-série ideal, freqüentam o segundo segmento do ensino fundamental supletivo. Esse fato fica ainda mais nítido no ensino de jovens e adultos de nível médio, em que 13% dos estudantes têm menos de 18 anos, e poderiam freqüentar cursos regulares.

Tabela 4.17
Brasil: Matrículas no ensino de jovens e adultos por faixa etária e nível– 1998

Nível	Total	%	7 a 14 anos	%	15 a 18 anos	%	+ de 18 anos	%
Total*	2.881.231	100,0	134.088	4,6	818.188	28,4	1.928.955	66,9
Alfabetização	147.006	100,0	12.189	8,3	35.635	24,2	99.182	67,4
1ª a 4ª	783.591	100,0	61.605	7,8	265.744	33,9	456.242	58,2
5ª a 8ª	1.298.119	100,0	43.632	3,3	426.585	32,8	827.902	63,8
Ens. Médio	516.965	100,0	9.475	1,8	57.553	11,1	449.937	87,0

Fonte: MEC. INEP. SEEC. Sinopse estatística da educação básica : censo escolar 1998.
*Inclui alunos de cursos de aprendizagem e qualificação profissional.

É possível que o ensino regular esteja remetendo para os cursos de suplência crianças e adolescentes que apresentem alguma defasagem idade-série por força da repetência, do ingresso tardio na escola ou do retorno após algum tempo de abandono dos estudos, o que reforça a percepção de que o sistema educacional brasileiro tem dificuldades de absorver

certo grau de diversidade em seu interior. Também é provável que crianças e adolescentes que trabalham não encontrem outra alternativa de escolarização senão aquela em horário noturno, em que normalmente funcionam os cursos de jovens e adultos. Essas hipóteses são reforçadas pela constatação de que a presença dos jovens com menos de 18 anos é proporcionalmente maior nas regiões com maior incidência de pobreza, onde o trabalho de crianças e adolescentes é mais freqüente, e nas quais os indicadores de eficiência do sistema de ensino regular (não freqüência à escola, evasão, reprovação, taxa de sobrevivência, etc.) apresentam resultados piores. As duas hipóteses não são mutuamente excludentes e, se confirmadas, indicariam que a educação de jovens e adultos está cumprindo a dupla função de inserir no sistema escolar jovens excluídos do ensino regular e acelerar os estudos daqueles cuja progressão foi truncada por sucessivas reprovações ou abandonos.

O Censo Escolar não coleta dados de atendimento em educação de jovens e adultos por sexo e cor, sendo, pois, impossível a partir dessa fonte apreciar questões de equidade relativas a geração, gênero e etnia.

4. Evolução e perfil da oferta de educação básica de jovens e adultos

A análise da evolução do atendimento na educação básica de jovens e adultos no período 1985/1999 é limitada pela precariedade e descontinuidade das estatísticas educacionais referentes ao ensino supletivo, que não permitem conformar séries históricas consistentes. Para a década de 80, só foi possível recuperar dados oficiais de matrícula no ensino supletivo para os anos de 1986, 1987[140] e alguns valores agregados para 1988. Depois dessa data, as estatísticas sobre a educação de jovens e adultos só voltaram a ser processadas e divulgadas regularmente a partir de 1995, embora problemas técnicos tenham feito com que o INEP não divulgue os resultados para o ano de 1996.

Cabe advertir ainda que a maioria dessas estatísticas reflete apenas as matrículas em cursos presenciais com avaliação no processo, não compreendendo os alunos de programas de

---

[140] É possível que as estatísticas de matrícula em programas de alfabetização e 1ª a 4ª séries do ensino fundamental computados pela SEEC/MEC para os anos de 1986 e 1987 estejam subestimadas. Essa hipótese advém do confronto com os dados contidos nos relatórios de atividades da Fundação Educar daquele período, que registravam, respectivamente, 767.775 e 1.210.074 alunos inscritos no Programa de Educação Básica em 1986 e 1987, números estes bem superiores às matrículas totais computadas pela SEEC. Essa disparidade pode advir também de que a coleta de dados realizada pelo MEC por intermédio dos sistemas estaduais de ensino não compreendesse muitos dos convênios firmados pela Fundação Educar com empresas, organizações não governamentais, igrejas, etc. Outra hipótese é de que os dados fornecidos pela Fundação Educar com base nos convênios firmados superestimassem o real atendimento realizado (Haddad & Siqueira, 1998, p. 17-21).

cursos semi-presenciais e de educação à distância, ou aqueles em que a avaliação é realizada fora do processo. Os estudantes inscritos em programas de alfabetização e educação básica de jovens e adultos desenvolvidos por igrejas, sindicatos, empresas, associações comunitárias e demais organizações da sociedade civil raramente são computados nas estatísticas oficiais, exceto em alguns casos em que a instituição promotora tem elevado grau de institucionalidade (como é o caso do SESI) ou o conveniamento com órgãos públicos permite que os sistemas de ensino capturem essa informação e façam esse registro em suas estatísticas de atendimento.

Tabela 4.18

Brasil: Evolução da matrícula inicial no ensino básico de jovens e adultos - 1986/1998

Ano	Total	Variação %	Ensino Fundamental					Ensino Médio	Variação %
			Alfabet.	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Subtotal	Variação %		
1986	1.166.125	-	-	515.068	545.790	1.060.858	-	105.267	-
1987	1.015.515	-12,9	67.297	404.964	500.223	972.484	-8,33	110.328	+4,41
1988*	1.124.174	+10,7	-	-	-	-	-	-	-
1995	2.573.811	+128,9	97.257	850.151	1.286.357	2.233.765	+129,69	340.046	+208,21
1997	2.745.366	+6,66	144.116	899.072	1.311.253	2.354.441	+5,4	390.925	+14,96
1998	2.745.701	+0,01	146.986	783.631	1.298.119	2.228.736	-5,34	516.965	+32,24

Fontes: MEC/INEP/SEEC *apud* Informe Estatístico da Educação Básica, 1998; Sinopse Estatística da Educação Básica, 1999.

* Inclui matrículas nos cursos de suplência profissionalizante.

Tabela 4.19

Brasil: Evolução do número de estabelecimentos e funções docentes na educação básica de jovens e adultos – 1986/1998

Ano	Estabelecimentos	Variação	%	Funções docentes	Variação	%
1986	9.227	-	-	52.627	-	-
1987	9.459	+232	+2,5	52.339	-288	-0,5
1995	11.879	+2.420	+25,6	79.899	+27.560	+52,6
1997	16.100	+4.221	+35,5	103.300	+23.401	+29,3
1998	15.670	-430	-2,7	103.051	-249	-0,2

Fontes: MEC/INEP/SEEC *apud* Informe Estatístico da Educação Básica, 1998; Sinopse Estatística da Educação Básica, 1999.

Com base nos dados disponíveis (tabelas 4.18 e 4.19), é possível constatar que, enquanto as demandas sociais de conhecimento se ampliavam, impulsionando as pressões sobre o sistema educacional no seu conjunto, a oferta de ensino básico para a população jovem e adulta no Brasil teve, entre 1986 e 1998, um crescimento de quase 1,6 milhões de matrículas (135,4%), 6,4 mil estabelecimentos (69,8%) e 5 mil funções docentes (95,8%).

Esse crescimento obedeceu um ritmo mais intenso e uniforme no ensino médio, que teve um acréscimo de mais de 400 mil matrículas (391%); no ensino fundamental, o crescimento foi descontínuo e representou um ganho de 1,1 milhão de matrículas (110%).

Embora a descontinuidade das estatísticas não permita uma análise mais rigorosa, há evidências de que a inclusão no texto constitucional dos direitos educativos dos jovens e adultos incentivou a ampliação da oferta, pois o atendimento obedeceu a tendência de crescimento entre 1988 e 1995 a uma taxa média de aproximadamente 18% ao ano. Esse ritmo desacelerou-se acentuadamente na segunda metade dos anos 90, estagnando-se em 1998. O impacto dessa desaceleração recaiu principalmente sobre o ensino fundamental, cujas matrículas permaneceram estagnadas em um patamar pouco superior a 2,2 milhões durante a segunda metade dos anos 90. Já no nível médio, o ensino de jovens e adultos manteve índices de crescimento elevados, superiores ao ritmo de incremento da educação média em seu conjunto[141].

A estagnação da matrícula total na educação de jovens e adultos e seu declínio no nível fundamental de ensino no ano de 1998 têm sido atribuídos por parcela dos gestores de políticas educacionais à entrada em vigor do FUNDEF. Há duas hipóteses explicativas dessa relação, que requerem a observação de séries históricas mais longas e análises mais aprofundadas para serem negadas ou confirmadas. Uma hipótese, presente nas manifestações do CONSED e da UNDIME, é de que a exclusão das matrículas do ensino fundamental de jovens e adultos dos cômputos do FUNDEF tenha desestimulado o atendimento e limitado a capacidade de financiamento do ensino de jovens e adultos pelos estados e municípios. A outra hipótese, sustentada por autoridades federais e confirmada por algumas evidências locais, é de que muitos sistemas de ensino municipais e estaduais, apoiados na flexibilidade concedida pela nova LDB, passaram a caracterizar os programas de ensino fundamental de jovens e adultos como programas de aceleração de estudos em nível fundamental para estudantes defasados na relação idade-série, computados nas estatísticas como matrículas do ensino regular, o que permite aos sistemas de ensino incluí-

[141] Segundo dados do MEC/INEP/SEEC, a matrícula total no ensino médio teve um incremento de 21,42% entre 1996 e 1998. Esse crescimento acelerado deve-se à combinação de três fatores: o primeiro, pertinente à transição demográfica, relaciona-se à chamada "onda jovem" (Madeira, 1998, p. 430-6); o segundo, de natureza educacional, relaciona-se à melhoria do fluxo escolar no ensino fundamental, que tem permitido que um contingente crescente de jovens prossigam estudos no ensino médio; o terceiro, de natureza econômico-social, relaciona-se ao crescimento das necessidades sociais de conhecimento e das exigências de escolaridade para o ingresso e permanência no mercado de trabalho, que estimulam os jovens e adultos a prosseguirem ou retornarem aos estudos no nível médio.

los nos cômputos do FUNDEF[142]. As duas hipóteses não são mutuamente excludentes, sendo provável que ambos os processos estejam em curso.

Para compreender, ainda que de modo preliminar, as causas da redução das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos, é necessário desagregar as estatísticas pelas regiões, unidades da federação e mantenedores.

Explorando a hipótese de mudança de critério de registro das matrículas do ensino fundamental de jovens e adultos, comparamos os casos dos estados que lideram o alunado inscrito em classes de aceleração (tabela 4.20). Frente a essa comparação, parece bastante provável que a brusca e acentuada redução das matrículas observada nas redes estaduais e municipais de ensino de Minas Gerais e da Bahia deva-se à mudança de critério de classificação dos cursos de suplência para aceleração de estudos, pois estes estados lideram as matrículas em classes de aceleração do ensino regular. No Paraná, a implantação do programa de aceleração de fluxo no ensino regular não repercutiu sobre o ensino de jovens e adultos, cujas matrículas estaduais prosseguiram crescendo entre 1995 e 1998. No Ceará, o crescimento da matrícula pública no ensino fundamental de jovens e adultos deveu-se às redes municipais de ensino; como a redução das matrículas da rede estadual é pouco significativa, não há porque supor que tenha havido uma reclassificação dos alunos nas classes de aceleração; o mais provável, neste caso, é que o resultado observado seja conseqüência do processo de municipalização.

Tabela 4.20
Evolução das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos 1995/1998 e em classes de aceleração 1998 em dependências administrativas e UFs selecionadas
(em mil alunos)

	Ensino Fundamental de Jovens e Adultos*							Classes de aceleração			
	1995			1998			Variação	1998			
UF	Total	Estad.	Munic.	Total	Estad.	Munic.	1995/98	Total	Estad.	Munic.	%
BR	2.136,5	1.378,0	506,6	2.081,7	1.316,5	629,6	-2,56%	1.189,9	948,4	209,0	100
MG	180,7	130,5	34,4	41,5	23,6	8,2	-77,02%	464,2	424,7	39,3	39,0
BA	81,6	61,2	17,6	6,1	1,0	2,1	-92,43%	234,2	183,8	48,8	19,7
PR	135,1	98,3	21,8	180,3	156,5	20,6	+33,42%	149,2	135,3	13,2	12,5
CE	48,0	33,5	10,9	56,5	29,6	24,1	+17,70	114,9	57,4	54,3	9,6

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Censo Escolar 1995; Sinopse Estatística da Educação Básica : Censo Escolar 1998.
* Exclui classes de alfabetização.

[142] Segundo o MEC/INEP/SEEC, em 1998 havia 1.190.415 alunos matriculados em classes de aceleração, 45,67% dos quais de 1ª a 4ª séries e 54,33% de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental.

Comparando os dados dos censos escolares de 1995[143] (tabela 4.21) e 1998 (tabela 4.22), e analisando o comportamento das regiões, verificamos que as matrículas no ensino fundamental cresceram no Norte, Nordeste e Sul, e declinaram no Centro Oeste e Sudeste.

O caso do Sudeste é o mais grave, não apenas pelo seu peso relativo no conjunto da população, mas também porque aí a queda das matrículas ocorreu em todas as dependências administrativas. Já no Centro Oeste, o crescimento das matrículas municipais compensou parcialmente o decréscimo observado nas redes estaduais e privada.

Tabela 4.21
Brasil: Ensino Supletivo - Matrícula no Ensino Fundamental* e Médio, por Dependência Administrativa - 1995

	Ensino Fundamental									Ensino Médio**						
	Total	Fed.	%	Estad.	%	Munic.	%	Partic.	%	Total	Estad.	%	Mun.	%	Partic.	%
BR	2.136.508	285	0,0	1.378.098	64,5	506.600	23,7	251.525	11,8	340.046	187.131	55,0	13.504	4,0	139.411	41,0
N	228.029	-	-	186.373	81,7	36.946	16,2	4.710	1,1	20.030	17.864	89,2	-	0,0	2.166	10,8
NE	436.405	-	-	334.090	76,5	87.937	20,1	14.378	3,3	30.263	23.722	78,4	1.143	3,8	5.398	17,8
CO	186.272	-	-	156.029	83,7	20.196	10,8	10.047	5,4	40.103	29.298	73,0	404	1,0	10.401	25,9
SE	1.087.109	285	0,0	564.379	51,9	331.913	30,5	190.532	17,5	177.630	82.713	46,5	11.091	6,2	83.826	47,2
S	198.693	-	-	137.227	69,0	29.608	14,9	31.858	16,0	72.020	33.534	46,5	866	1,2	37.620	52,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC
*Exceto classes de alfabetização.
**Não foram registradas matrículas na esfera federal em 1995.

Tabela 4.22
Brasil: Ensino Supletivo - Matrícula no Ensino Fundamental* e Médio, por Dependência Administrativa – 1998

	Ensino Fundamental									Ensino Médio								
	Total	Fed	%	Estadual	%	Munic.	%	Partic.	%	Total	Fed	%	Estadual	%	Munic	%	Partic.	%
BR	2.081.710	561	0,0	1.316.533	63,2	629.659	30,2	134.957	6,5	516.965	225	0,0	354.023	68,5	20.390	3,9	142.327	27,5
N	314.089	60	0,0	226.844	72,2	82.309	26,2	4.876	1,5	25.450	-	-	21.297	83,7	201	0,8	3.952	15,5
NE	468.416	184	0,0	292.740	62,5	161.712	35,5	13.780	2,9	44.492	123	0,2	31.075	69,8	4.577	10,3	8.717	19,6
CO	172.482	84	0,0	124.460	72,1	41.837	24,2	6.101	3,5	54.404	102	0,2	41.996	77,2	1.301	2,4	11.005	20,2
SE	792.693	233	0,0	425.670	53,7	283.004	35,7	83.786	10,5	260.716	-	-	173.358	66,5	12.624	4,8	74.734	28,6
S	334.030	-	-	246.819	73,9	60.797	18,2	26.414	7,9	131.903	-	-	86.297	65,4	1.687	1,3	43.919	33,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Sinopse Estatística da Educação Básica : Censo Escolar 1998.
*Exceto classes de alfabetização.

[143] O Censo Escolar de 1995 oferece o problema de não apresentar dados para o Rio Grande do Sul, o que altera os resultados da Região Sul e se reflete no total nacional, prejudicando os esforços de comparação. Como não há dados disponíveis para 1996 e, em 1997, o FUNDEF já havia sido aprovado e seus impactos já se faziam sentir, optamos por manejar os dados de 1995, ainda que problemáticos.

Por outro lado, houve uma importante variação no comportamento dos mantenedores com relação ao ensino fundamental.

- As redes municipais tiveram um crescimento de matrículas da ordem de 24,3%, embora o atendimento municipal tenha declinado no Sudeste, resultado que pode ser atribuído a todos seus quatro estados, com destaque para Minas Gerais, onde os municípios deixaram de atender mais de 26 mil alunos (76% das matrículas registradas em 1995). Na Região Norte, o atendimento cresceu em todos os Estados, exceto Rondônia; os municípios do Pará destacam-se por um incremento de 197% nas matrículas. Exceção feita aos municípios baianos (em que houve um decréscimo de 15,5 mil alunos), as matrículas municipais cresceram em proporções expressivas em todos os estados do Nordeste, o mesmo ocorrendo nos estados do Centro Oeste. Na Região Sul, o Paraná apresentou decréscimo de matrículas municipais, ao passo que estas cresciam em Santa Catarina.

- As redes estaduais perderam, no conjunto, 4,7% das matrículas, mas esse comportamento não foi uniforme em todo o território: o atendimento cresceu em todos os estados das regiões Sul e Norte (com exceção de Rondônia), mas declinou nas regiões Nordeste, Centro Oeste e Sudeste. Na Região Nordeste, enquanto os estados do Maranhão, Paraíba, Alagoas e Sergipe incrementavam o atendimento, as matrículas reduziam-se nos demais cinco estados, especialmente na Bahia, onde a queda foi de quase 31 mil alunos. No Sudeste, exceção feita ao Espírito Santo, declinaram as matrículas em todas as demais redes estaduais, com destaque para Minas Gerais, onde essa queda foi de 82%, o que representa quase 107 mil alunos.

- As redes particulares de ensino reduziram em 86,4% suas matrículas em todas as regiões do país, exceto o Norte, diminuindo de modo significativo sua participação percentual na oferta das regiões Sudeste e Sul, onde tinham uma presença mais expressiva. A tendência à redução é bastante generalizada nas Unidades da Federação, com algumas exceções em estados do Norte e Nordeste onde, entretanto, a rede particular é pouco representativa na oferta. Em números absolutos, o fenômeno é mais acentuado no Rio de Janeiro (onde a queda foi superior a 36 mil matrículas) e em São Paulo (onde deixaram de ser atendidos mais de 64 mil alunos), o que representa uma redução de 57% do atendimento em comparação com aquele realizado no ano de 1995.

Não temos elementos suficientes para explicar a queda das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos na rede particular, mesmo porque essa redução não

ocorreu no ensino médio, exceto no Sudeste. Como também houve redução nas matrículas no ensino de jovens e adultos das redes públicas dos estados em que a queda da matrícula particular foi mais acentuada, é pouco provável a hipótese de migração dos estudantes do ensino privado para o público, a não ser que esse movimento tenha ocorrido na direção do ensino regular. Resta ainda a hipótese de que dificuldades econômicas tenham levado os estudantes do ensino fundamental privado a abandonarem os estudos.

Ao longo de todo o período considerado, o atendimento incidiu preponderantemente no segundo segmento do ensino fundamental, não guardando proporcionalidade com a demanda potencial pelos diferentes níveis da educação básica (tabela 4.23). Técnicos e dirigentes educacionais atribuem o fato à maior demanda explícita por esse nível de ensino. Esse é, provavelmente, mais um indício de que o ensino básico de jovens e adultos tem servido menos à geração de oportunidades educacionais para aqueles que não tiveram acesso ao sistema de ensino, e mais à aceleração de estudos dos jovens que, tendo sofrido sucessivas reprovações e/ou interrupções da escolaridade, apresentam defasagem na relação idade-série ideal.

Tabela 4.23
Brasil: Distribuição da matrícula na educação de jovens e adultos* por regiões – 1988/1998

Região	1988	%	1998	%	Variação 1988/1998
Norte	105.529	9,39	364.606	12,65	+ 245,50%
Nordeste	273.667	24,34	598.354	20,76	+ 118,64%
Centro Oeste	98.976	8,80	252.298	8,75	+ 154,91%
Sudeste	532.719	47,38	1.150.719	39,93	+ 116,01%
Sul	113.283	10,07	515.254	17,88	+ 354,84%
Brasil	1.124.174	100,00	2.881.231	100,00	+ 156,30%

Fonte: MEC/INEP/SEEC
* Inclui alfabetização, ensino fundamental, médio e profissionalizante.

A evolução da distribuição regional das matrículas no ensino de jovens e adultos entre 1988 e 1998 (tabela 4.23) apresenta tendência a um maior equilíbrio entre demanda potencial e oferta escolar nas regiões Norte, Centro Oeste e Sudeste, mas revela o aprofundamento dos desequilíbrios entre os dois pólos extremos: ao passo que a Região Nordeste (que apresenta o maior contingente absoluto e o percentual mais elevado de analfabetismo) reduziu sua participação relativa na oferta escolar, a Região Sul (que apresenta as taxas de analfabetismo mais baixas e os níveis mais elevados de escolaridade do país) ampliou substancialmente sua participação na matrícula nacional. Considerada a

evolução da matrícula em cada uma das regiões, a Região Sul foi aquela que apresentou o maior crescimento na década, seguida pela Região Norte.

4.1. Distribuição do atendimento pelas esferas de governo

Consideradas as estatísticas para o ano de 1997, os 2,8 milhões de estudantes da educação de jovens e adultos (aí incluídas as matrículas no ensino médio profissionalizante) representavam 5,85% do alunado do ensino básico brasileiro (tabela 4.24), um percentual mais expressivo que aquele que lhe é atribuído nos orçamentos educacionais. Desse total, 2,3 milhões (81,7%) estavam matriculados no ensino fundamental e 65,8% nas redes estaduais de ensino.

Tabela 4.24
Brasil: Matrículas no ensino básico* de jovens e adultos por dependência administrativa - 1997

Modalidade	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Jovens e adultos	2.881.770	1.609	0,05	1.808.161	62,7	683.078	23,7	388.922	13,5
Ensino básico	49.235.117	166.955	0,34	25.368.006	51,5	17.106.588	34,7	6.593.578	13,4

* Inclui matrículas no ensino supletivo profissionalizante em nível médio.
Fonte: MEC. INEP. 1998. Sinopse Estatística da Educação Básica. Censo Escolar 1997.

Tabela 4.25
Brasil: Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos – 1986/1987-1995/1998

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1986	1.059.197	7.466	0,7	781.835	73,8	79.421	7,5	190.471	18,0
1987	905.187	6.451	0,7	635.234	70,2	76.583	8,5	186.919	20,6
1995	2.136.508	285	0,0	1.378.098	64,5	506.600	23,7	251.525	11,8
1997	2.210.325	844	0,0	1.454.687	65,8	582.921	26,4	171.873	7,8
1998	2.081.750	561	0,0	1.316.482	63,2	629.201	30,2	135.506	6,5

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

A participação dos governos estaduais na oferta de educação de jovens e adultos é proporcionalmente maior que sua contribuição para o conjunto das matrículas do ensino básico. A União, cuja participação na oferta de educação de jovens e adultos era residual em meados dos anos 80, praticamente desaparece como agente direto de atendimento nos anos 90. Em 1997, a rede privada de ensino participava da oferta de educação básica de jovens e adultos com 13,5% das matrículas, proporção equivalente à sua contribuição para

esse nível de ensino em seu conjunto[144]. A evolução da oferta de ensino fundamental entre 1995 e 1998 revela, porém, que a participação do setor privado tende ao declínio (tabela 4.25).

Apesar de persistir uma acentuada concentração das matrículas nas redes estaduais de ensino, a análise da evolução da oferta entre 1986 e 1998 permite reconhecer com nitidez uma tendência à municipalização do ensino fundamental de jovens e adultos (tabela 4.25), confirmando uma tendência à descentralização das políticas públicas neste nível de ensino que vimos detectando ao longo desse trabalho com dados históricos e relativos ao financiamento. A tendência à municipalização é ratificada também pela evolução do número de funções docentes e de estabelecimentos que oferecem educação de jovens e adultos (tabela 4.26).

Tabela 4.26
Brasil: Educação de jovens e adultos - Evolução das funções docentes* e estabelecimentos por dependência administrativa (em %) – 1986/1998

	Estabelecimentos				Funções Docentes			
Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1986	1,4	69,6	15,1	13,9	0,8	63,4	7,2	28,7
1987	1,3	67,4	17,3	14,0	0,8	63,8	7,8	27,6
1995	0,1	62,8	25,2	12,0	0,1	59,6	19,4	20,9
1997	0,1	51,4	36,1	12,4	0,1	55,4	22,8	21,8
1998	0,1	43,6	44,1	12,2	0,1	54,8	24,8	20,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC, *apud* Brasil. MEC. SEF, 1999.

No caso das funções docentes, os estados são responsáveis pela contratação da maior parcela dos professores, até mesmo porque sua oferta está concentrada no segundo segmento do ensino fundamental e no ensino médio, em que a docência é realizada por especialistas nas disciplinas, enquanto o atendimento municipal incide predominantemente no primeiro segmento do ensino fundamental em que a docência é polivalente. Quando analisamos a evolução do número de estabelecimentos, porém, verificamos que, em 1998, a esfera municipal de governo já superava os estados na quantidade de unidades escolares que ofereciam alguma modalidade de educação de jovens e adultos.

[144] Uma parcela importante do atendimento privado computado nas estatísticas oficiais corresponde aos serviços oferecidos pelo Serviço Social da Indústria que, situado em um patamar aproximado a 30 mil matrículas em 1987, alcançou em 1996 a marca de 100 mil matrículas iniciais em cursos de suplência, 89,5% das quais no ensino fundamental (SESI, 1997, p. 42-49).

Tabela 4.27
Brasil: Número de municípios que oferecem educação de jovens e adultos* e proporção das matrículas municipais por região -1997

	Municípios			Matrículas		
Região	Total	Com EJA	%	Total	Municipal	%
Brasil	5.507	3.310	60,1	2.881.770	683.078	23,7
Norte	449	271	60,4	325.890	66.837	20,5
Nordeste	1.787	1.087	60,8	732.180	207.995	28,4
Centro Oeste	446	252	56,5	209.631	30.120	14,4
Sudeste	1.666	1.199	72,0	1.183.377	316.878	26,8
Sul	1.159	501	43,2	430.692	61.248	14,2

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Informe estatístico da educação básica 1998.

Em 1997, 60% dos municípios brasileiros ofereciam alguma modalidade de educação de jovens e adultos, respondendo por 23,7% da matrícula total (tabela 4.27). O número de municípios com oferta era maior no Sudeste e menor na região Sul; nesta última, também a participação das redes municipais na matrícula era menor. A região em que os municípios tinham uma participação mais expressiva na matrícula era o Nordeste.

5. Síntese dos resultados

No transcorrer dos anos 1985 a 1999, período em que vem se processando a redemocratização da sociedade e das instituições políticas brasileiras, em meio ao qual a população jovem e adulta conquistou o direito constitucional ao ensino fundamental público e gratuito, observou-se uma ampliação das oportunidades de escolarização que, entretanto, foi insuficiente para modificar substancialmente o perfil educacional desse grupo etário. Embora o ritmo de elevação da taxa de alfabetização tenha se acelerado na década de 90, o país não conseguirá atingir ao final do milênio a meta fixada na Conferência Mundial de Educação Para Todos de redução dos índices de analfabetismo a metade daqueles vigentes em 1990. Os esforços empreendidos na educação de jovens e adultos não são o principal fator explicativo dos avanços obtidos no campo da alfabetização nesse período, que resultaram principalmente da combinação do perfil etário e da dinâmica demográfica à melhoria das condições de acesso das novas gerações ao ensino fundamental. O analfabetismo funcional apresenta-se como um fenômeno extenso, difundido por todas as faixas etárias (inclusive entre os jovens), uma vez que a escolaridade média da população e os níveis de aprendizagem alcançados situam-se abaixo dos mínimos socialmente necessários para que as pessoas mantenham e desenvolvam as competências características do alfabetismo.

No intervalo que separa 1986 e 1998, as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos duplicaram e, no ensino médio, quase quadruplicaram. Ao final desse período, a educação básica de jovens e adultos era oferecida em mais de 15 mil estabelecimentos de ensino, envolvendo mais de 100 mil docentes e 2,2 milhões de estudantes. Essa tendência de crescimento foi interrompida entre 1996 e 1998, quando as matrículas no ensino básico de jovens e adultos no conjunto tendeu à estagnação, e observou-se mesmo um declínio das vagas oferecidas no nível fundamental. Observamos indícios de que a estagnação das matrículas observada no final dos anos 90 tem algum grau de relação com a implementação do FUNDEF, mas os dados disponíveis até o momento não permitem concluir com precisão qual é a natureza desse vínculo.

A cobertura escolar resultante da expansão da oferta de ensino básico a jovens e adultos revelou-se deficitária e inequitativa. O confronto entre os dados de escolaridade da população e oferta escolar permitem concluir que os índices de cobertura alcançados pela educação básica na segunda metade da década de 90 são muito modestos, situando-se, na média nacional, abaixo de 5% da demanda potencial por esse nível e modalidade de ensino. A distribuição das matrículas pelo território não apresenta correspondência com a demanda potencial, contribuindo para aprofundar as desigualdades educacionais entre o campo e a cidade e entre as regiões do país, uma vez que o acesso beneficia a população urbana das regiões economicamente mais desenvolvidas.

A presença de adolescentes e jovens no alunado é bastante expressiva e a oferta é mais extensa no segundo segmento do ensino fundamental (5ª a 8ª séries) que em programas de alfabetização e do primeiro segmento (1ª a 4ª séries). Ambas características são indicativas de que a educação escolar de jovens e adultos, antes de prover acesso àqueles que não têm escolaridade, está servindo de meio de aceleração de estudos e canal de reingresso no sistema educativo dos jovens excluídos do sistema regular de ensino.

A União, cuja participação direta na oferta de educação de jovens e adultos em meados da década de 80 era residual, ao final dos anos 90 já não tem nenhuma incidência na manutenção desse tipo de cursos. Os estados foram, durante todo o período analisado, os principais mantenedores da educação básica de jovens e adultos, mas a participação dos municípios é crescente no ensino fundamental. A participação da rede privada na matrícula no ensino fundamental declinou substancialmente ao longo do período analisado, mas ela continuou a deter uma porção importante das matrículas do ensino médio com jovens e adultos, especialmente nas regiões Sudeste e Sul do país.

Capítulo 5 – Os programas de educação de jovens e adultos do governo federal posteriores a 1995

Na segunda metade dos anos 90, em distintos momentos do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República, foram concebidos e tiveram início três programas federais de formação de jovens e adultos que guardam entre si três traços comuns: nenhum deles é coordenado pelo Ministério da Educação; todos são desenvolvidos em regime de parceria, envolvendo diferentes instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa; destinam-se a populações de baixa renda e escolaridade. São eles: o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR)[145], coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (SEFOR/MTb), concebido em 1995 e iniciado em 1996; o Programa Alfabetização Solidária (PAS), coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, planejado em 1996 e implementado a partir de 1997; e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), delineado em 1997 e operacionalizado a partir de 1998.

Cada um desses programas abarca distintos níveis e modalidades de formação de pessoas jovens e adultas. O PAS é tipicamente um programa de alfabetização inicial, oferecendo cursos de cinco meses de duração a um público alvo constituído por analfabetos absolutos. O PRONERA comporta vários componentes (alfabetização, escolarização fundamental, qualificação técnico-profissional, formação de professores nos níveis médio e superior), mas o principal deles também é a alfabetização inicial de trabalhadores rurais assentados que se encontram na condição de analfabetismo absoluto, aos quais proporciona cursos com um ano letivo de duração; a partir do ano 2.000 prevê-se a ampliação da abrangência desses cursos, que passarão a ter dois anos de duração e deverão equivaler ao primeiro segmento do ensino fundamental. O PLANFOR não é um programa de ensino fundamental e médio, destinando-se original e prioritariamente à qualificação profissional da população economicamente ativa, entendida como formação complementar e não substitutiva à educação básica; desde sua concepção, entretanto, a SEFOR/MTb delineou um perfil de formação requerido pelo mercado de trabalho que, ao lado das competências técnicas

[145] Encontra-se na bibliografia duas denominações distintas para a sigla PLANFOR: Plano Nacional de Qualificação Profissional e Plano Nacional de Formação do Trabalhador. Optamos por esta última, por ser a mais corrente nos documentos consultados.

específicas e habilidades de gestão, compreende a educação básica dos trabalhadores, motivo pelo qual o PLANFOR apoia iniciativas destinadas à elevação da escolaridade de jovens e adultos do campo e da cidade.

Os três programas são recentes, têm abrangência nacional ou regional e possuem uma complexidade interna cuja análise aprofundada escapa às possibilidades desse estudo. Frente aos objetivos do trabalho, entretanto, não poderíamos deixar de considerá-los, ainda que um modo limitado e preliminar, uma vez que comportam em seu interior as tendências emergentes das políticas nacionais de educação de jovens e adultos.

Neste capítulo, analisaremos com maior acuidade os programas Alfabetização Solidária e de Educação na Reforma Agrária, pois ambos destinam-se à alfabetização e ao ensino fundamental de jovens e adultos, que constituem o foco prioritário de nossa pesquisa. O Plano Nacional de Formação do Trabalhador será abordado de modo bastante sumário, conferindo-se maior atenção ao seu componente de formação geral, uma vez que a temática da qualificação profissional escapa aos nossos objetivos; influiu nessa opção a dificuldade de abarcar a amplitude e complexidade do Plano, assim como o fato de que o mesmo já vem sendo objeto de vários estudos avaliativos[146].

1. O Plano Nacional de Formação do Trabalhador - PLANFOR

As bases do PLANFOR foram lançadas em 1995, quando a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho, contando com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)[147], formulou as diretrizes de uma política de qualificação profissional no âmbito do Sistema Público de Emprego. Naquele momento, as mudanças nos processos produtivos induzidas pelas mudanças tecnológicas e pelo acirramento da competitividade internacional, combinadas às medidas de liberalização dos mercados, desregulamentação da economia e das relações de trabalho, já haviam

[146] A SEFOR/MTB estabeleceu, desde o início do PLANFOR, uma sistemática de monitoramento e avaliação externa realizada em 1996, 1997 e 1998 pela rede inter-universitária UNITRABALHO, constituída por 78 instituições de ensino superior (sobre o assunto, consultar na Internet o site www.unitrabalho.org.br). Com vistas a incorporar os enfoques dos setores empresarial e público, a partir de 1998 foram implementados dois outros projetos de avaliação externa, realizados pela UNIEMP e pelo IPEA.

[147] Criado em 1988 e instituído em 1990, o FAT é conformado pelas contribuições do PIS/PASEP e sua receita não financeira situa-se em torno de U$ 6 bilhões ao ano. Em fins de 1999, detinha um patrimônio de R$ 43 bilhões, em poder do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Seus recursos são geridos por um conselho deliberativo tripartite (CODEFAT). Do total da receita, 40% são repassados ao BNDES para investimentos produtivos geradores de emprego e renda, e os 60% restantes destinam-se a cobrir as despesas do Sistema Público de Emprego do MTb, que compreendem os abonos salariais do PIS/PASEP, os auxílios do seguro-desemprego, os custos dos programas de intermediação de mão de obra e operação das centrais de recolocação do SINE (Sistema Nacional de Emprego), assim como os programas de qualificação profissional desenvolvidos pela SEFOR.

desencadeado processos de reestruturação produtiva e instalado as tendências à substituição do emprego assalariado por ocupações precárias, crescimento das taxas de desemprego aberto e das exigências de formação para o ingresso e permanência no mercado de trabalho.

Com o objetivo de cooperar com a política de estabilização econômica por meio da modernização das relações de trabalho, a SEFOR propôs uma estratégia de formação profissional focada na ampliação da *empregabilidade* da população economicamente ativa, expressão utilizada para designar o novo perfil de qualificação que, frente ao declínio do emprego formal e às mudanças no conceito de carreira profissional, estaria sendo exigido pela esfera produtiva:

> *"Agora, mais importante que apenas obter um emprego, é tornar-se empregável, manter-se competitivo em um mercado em constante mutação. Preparar-se, inclusive, para várias carreiras e diferentes trabalhos – às vezes simultâneos. São muitos e variados os ingredientes da empregabilidade. Mas podem ser sintetizados em três componentes chave: competência profissional, disposição para aprender continuamente, capacidade para empreender."* (Brasil. MTB. SEFOR, 1998).

A adoção do foco na *empregabilidade* tem sido contestada por uma parcela dos analistas das relações de trabalho e atores sociais nelas envolvidos – em especial as organizações sindicais de trabalhadores - por associar-se à tese de que a elevação das taxas de desemprego aberto observada na década de 90 (quase duas vezes e meia superiores àquelas da década anterior) representa tão somente um desajuste conjuntural entre o padrão de formação da força de trabalho disponível e as qualificações requeridas pelo mercado em um contexto de mudança acelerada da estrutura setorial do emprego e do perfil tecnológico da atividade econômica. Esses críticos ponderam que o crescimento do desemprego está associado à estratégia macroeconômica e que, se não forem associados a políticas de desenvolvimento capazes de gerar emprego e renda, os investimentos realizados em qualificação profissional podem ser inócuos, acabando por elevar os critérios de seleção de um mercado de trabalho inelástico, sem que as competências adquiridas tenham repercussões sobre a produtividade econômica e a qualidade de vida dos trabalhadores.

A SEFOR/MTb admite que a educação profissional não cria empregos e que pode mesmo gerar sobrequalificação, se não for devidamente focada nas demandas do mercado, mas argumenta que, devidamente articulada à formação geral, é componente essencial à formação do cidadão produtivo e da *empregabilidade*. Os documentos do PLANFOR são enfáticos na afirmação da complementaridade entre a educação geral e profissional:

> *"Nesse novo contexto, a educação profissional recupera, antes de tudo, sua posição necessáriamente complementar – jamais substitutiva – à educação básica com orientação acadêmica. Esta, por sua vez, entendida como ensino fundamental e médio de qualidade para crianças e adolescentes. Ou, no caso dos adultos que perderam essa chance, de programas massivos e intensivos de reforço ou desenvolvimento de habilidades básicas. Implicando, entre outras ações, o resgate da dignidade do ensino supletivo, dever do Estado e direito do cidadão, principalmente do cidadão 'excluído'."* (Brasil. MTB. SEFOR, 1998, p. 3)

A integração entre educação básica e profissional é um dos cinco aspectos em que o PLANFOR se propôs avançar conceitualmente:

> *"(...) a dinâmica da reestruturação produtiva no país e seus impactos sobre trabalho e qualificação; a nova natureza do trabalho, que começa a perder sua feição fragmentada, isolada, em postos restritos, para tornar-se coletivo, multifuncional e polivalente; um novo conceito de qualificação, que deixa de ser entendida como estoque de conhecimentos e habilidades, para configurar-se como competência, sujeita a aprendizado contínuo; novas bases de integração entre educação básica e profissional, complementares e mutuamente reforçadoras, mas com domínios e propósitos bem definidos; novas tarefas da educação profissional, em matéria de qualificação e formação contínua de trabalhadores e desempregados, superando a visão anteriormente predominante, de 'treinamento' em sentido restrito."* (Brasil. MTB. SEFOR, 1995, p. 15)

A estratégia desenhada pela SEFOR para a educação profissional atribuiu ao Ministério do Trabalho as funções de financiamento e articulação institucional da política nacional, e adotou as premissas de integração, descentralização, participação e parceria entre organismos do Estado e da sociedade civil. Nesse modelo, o governo federal declina da função de prestador direto dos serviços e propõe-se articular uma rede heterogênea de parceiros públicos e privados de formação profissional, composta por secretarias de educação e outros órgãos públicos estaduais e municipais, instituições do "Sistema S", organizações não governamentais, sindicatos patronais e de trabalhadores, escolas de empresas e fundações, universidades e institutos de pesquisa. O financiamento e articulação dessa malha difusa de agentes de formação profissional foi parcialmente descentralizada, mediante assinatura de convênios com os estados, nos quais a coordenação foi atribuída às secretarias de trabalho e emprego. A participação dos segmentos sociais e agentes de formação na gestão da política foi assegurada pela constituição de comissões deliberativas nas instâncias estadual e municipal, que se somaram ao Conselho Deliberativo do FAT, de âmbito nacional.

Essa estratégia foi consolidada no PLANFOR, cuja meta global é ampliar e diversificar

progressivamente a oferta de educação profissional com vistas a qualificar e requalificar anualmente 20% da população economicamente ativa (PEA), o que corresponde a aproximadamente 15 milhões de trabalhadores ao ano[148], por intermédio de duas linhas de ação: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais. Os PEQs compreendem ações de formação profissional circunscritas a uma unidade federativa, propostas e executadas pela rede de agentes públicos e privados, mediante convênio e gestão da Secretaria Estadual do Trabalho (SETs) ou sua equivalente, com aprovação e homologação da respectiva Comissão Estadual de Trabalho/Emprego (CETs), responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelas Comissões Municipais[149]. As Parcerias Nacionais e Regionais correspondem a convênios firmados centralizadamente pela SEFOR/MTb com vistas à focalização de ações de formação profissional dirigidas a setores de atividade ou grupos considerados prioritários por critérios econômicos (potencial de geração de trabalho e renda) ou de vulnerabilidade sócio-ocupacional: assentamentos rurais, serviços pessoais, serviço público, indústria da construção, jovens, turismo, artesanato, saúde, pesca, portadores de deficiências, portuários, bancários, conscritos, detentos e egressos do sistema penitenciário.

1.1. Os resultados do primeiro quadriênio de implantação do PLANFOR

As estatísticas dos quatro primeiros anos de implementação do PLANFOR envolvem grandes números e tendência ao crescimento, tanto no que se refere ao contingente de beneficiários diretos quanto aos recursos investidos (tabela 5.1), mas os resultados alcançados estão distantes da meta de qualificação de 20% da PEA ao ano[150].

Embora se processe predominantemente por cursos rápidos, cuja duração média é pouco superior a 100 horas e que, salvo raríssimas exceções, não proporcionam terminalidade e certificação nos níveis fundamental ou médio, os números de beneficiários do PLANFOR são significativos também quando comparados com aqueles do ensino supletivo. Entre 1996 e 1998, enquando a matrícula inicial no ensino supletivo fundamental e médio,

---

[148] O MTb avaliava que, até 1995, a capacidade nacional de formação profissional, somados os esforços dos setores público e privado, situava-se em torno de 5% da PEA que, segundo a PNAD daquele ano, era formada por 74,1 milhão de jovens e adultos com idade superior a 14 anos.

[149] Em fins de 1998, o PLANFOR havia homologado 1.850 Comissões Municipais de Trabalho/Emprego, o que representava uma cobertura de um terço dos 5.516 municípios brasileiros.

[150] Até a conclusão deste trabalho não encontravam-se disponíveis estatísticas sobre o desempenho do PLANFOR em 1999. Segundo declarações do Ministro Francisco Dornelles à imprensa em fins de novembro, a despesa com programas de qualificação profissional em 1999 teriam sido de R$ 312,3 milhões, menor, portanto, que nos dois anos anteriores.

público e privado, computou entre 2,5 e 2,7 milhões de estudantes ao ano, o PLANFOR propiciou a 2,9 milhões de trabalhadores a freqüência a cursos que comportavam conteúdos relativos a habilidades básicas (tabela 5.5).

Tabela 5.1
Brasil: Investimentos e treinandos do PLANFOR – 1995/1998

Ano	Investimentos (R$ milhões)	Treinandos (mil)	Investimento per capita (R$)
1995	28,2	153,4	183,83
1996	220,0	1.198,1	183,62
1997	348,1	2.001,4	173,93
1998	408,8	2.320,8	176,14
Total	1.005,2	5.673,7	177,17

Fonte: MTB. SEFOR. Avaliação Gerencial 1995/1998.

O grau de difusão do cursos e investimentos realizado pelo PLANFOR aproxima-se da distribuição regional da PEA, exceção feita à Região Sudeste (tabela 5.2), cujo *déficit* de atendimento foi atribuído a dificuldades operacionais iniciais na implantação dos PEQs e viabilização dos convênios, limitações estas que teriam sido superadas gradativamente, inclusive com a incorporação de novos parceiros, em especial as centrais sindicais, universidades e fundações. Os *superávits* observados nas Regiões Sul e Centro Oeste, em contrapartida, decorreram de uma gestão mais eficiente dos PEQs, que conferiu agilidade à assinatura de convênios e assegurou a aplicação da quase totalidade dos recursos alocados (Brasil. MTB. SEFOR, 1998). Alagoas foi a única unidade federada que não assinou convênio e, portanto, não desenvolveu um Plano Estadual (Lima Neto, 1998).

Tabela 5.2
Brasil - Investimentos e treinandos do PLANFOR segundo as Regiões – 1995/98

Regiões	PEA* (milhões)	%	Treinandos (mil)	%	Investimento (R$ milhões)	%	Investimento per capita (R$)
Norte	6,3	9	530	9	105	10	198,11
Nordeste	16,8	24	1.684	29	249	25	147,86
Sudeste	31,4	45	1.560	27	322	32	206,41
Centro Oeste	4,0	6	562	10	138	14	245,55
Sul	11,7	17	1.374	25	191	19	139,01
Total	70,2	100	5.674	100	1.005	100	177,12

* População economicamente ativa com 15 anos ou mais segundo a PNAD 1996, IBGE.
Fonte: MTB. SEFOR. Avaliação gerencial 1995/98.

Embora a oferta obedeça a diretriz de concentração nas regiões metropolitanas, onde vive a maioria dos desempregados do país, 78% das localidades brasileiras já receberam algum

investimento do PLANFOR, em grande parte devido à inclusão dos municípios da Comunidade Solidária[151] e à participação da CONTAG que, em 1997, desenvolveu um projeto de formação de pequenos produtores rurais em 3 mil municípios, incorporando metodologias de educação à distância.

Segundo os dirigentes da SEFOR/MTB, o PLANFOR obteve índices crescentes de execução financeira, graças a uma progressiva antecipação dos repasses de recursos aos estados: partindo de uma base de 84% em 1996, a execução teria chegado a 100% em 1998. O custo médio por treinando no quadriênio 1995/1998 foi de R$ 177, observando-se uma tendência moderada e inconstante de redução de custos ao longo dos anos (tabela 5.1), com uma grande variabilidade entre os estados e regiões (tabela 5.2). A hipótese mais provável é de que a variação regional do custo-aluno esteja associada à duração dos cursos que, na média nacional é de 102 horas, mas oscila nos estados, sendo mais elevada nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, e menor na Região Sul.

Ocupados e desocupados compartilharam os cursos do PLANFOR em quase igual proporção, com leve vantagem para os primeiros. O CODEFAT determinou que o Plano conferisse prioridade de atendimento às populações que são discriminadas no acesso à qualificação e ao mercado de trabalho por fatores de idade, sexo, pertinência étnico-racial, escolaridade, etc. O perfil dos cursistas do PLANFOR é coerente com essa diretriz, exceto no que concerne à população com baixa escolaridade, que está sub-representada no público atendido (tabela 5.3).

Tabela 5.3
Brasil: Perfil da PEA e dos treinandos do PLANFOR – 1996/1998 (em %)

Grupos	PEA	Treinandos do PLANFOR		
	1996	1996	1997	1998
Trabalhadores rurais	24	25	30	26
Mulheres	40	49	52	50
Jovens de 14 a 21 anos	25	37	30	32
Negros/pardos	43	43	44	45
Escolaridade inferior ao ensino fundamental	63	34	47	43

Fonte: Fonte: MTb. Sefor. Avaliação gerencial 1995/98.

Considerada a distribuição dos cursistas por gênero e idade, constata-se que as mulheres e os jovens beneficiam-se em maior proporção que os homens e os adultos as oportunidades

[151] Segundo a avaliação gerencial da SEFOR/MTb, o universo de municípios que integram os programas da Comunidade Solidária beneficiados com o PLANFOR foi de 629 em 1996, 925 em 1997 e 1.068 em 1998.

de qualificação profissional, confirmando tendência já observada na escolarização básica regular.

Os índices de evasão dos cursistas foram de 15% em 1996, 9% em 1997 e 10% em 1998. As pesquisas sobre o grau de satisfação dos egressos dos cursos mencionam, além dos ganhos de competência e eficiência no trabalho, conquistas relacionadas à sociabilidade, tais como maior autoconfiança e melhorias na comunicação e relacionamento interpessoal. Embora ponderem que qualificação profissional em si não gera emprego e que outros fatores intervêm no processo de colocação que não somente o treinamento, os relatórios avaliativos mencionam que, no triênio 1996/1998, foram encaminhados ao mercado de trabalho 1,2 milhão de trabalhadores, o que representa 48% dos desocupados que passaram por cursos do PLANFOR neste período.

Tabela 5.4
PLANFOR: Distribuição de recursos do FAT segundo grupos de instituições executoras dos PEQs e Parcerias – 1997/98 (em %)

Grupos de instituições	1997	1998
Universidades/fundações/institutos públicos	21	25
Centrais sindicais/sindicatos de trabalhadores	20	24
Universidades/fundações/institutos privados	18	15
Sistema S	17	18
Organizações não governamentais	12	12
Escolas técnicas públicas	6	1
Escolas técnicas privadas	5	2
Outras entidades (empresariais, internacionais)	1	3
Total	100	100
Total de recursos do FAT investidos (R$ milhões)	348,2	408,8

Fonte: MTb. SEFOR. Avaliação Gerencial 1995/1998.

Se considerarmos que até 1995 o Sistema S respondia por quase ¾ dos jovens e adultos inscritos em cursos de formação profissional no país, um dos resultados visíveis do PLANFOR refere-se à mobilização e desenvolvimento da capacidade de formação profissional, conduzindo à diversificação dos agentes. A rede de execução dos cursos, que em 1996 compreendia 500 instituições, em 1998 já somava 1.300 entidades. A maior parte do financiamento para execução desses cursos foi direcionada para organizações privadas, pára-estatais ou não governamentais, sendo minoritária a participação de organismos públicos estatais na captação de recursos do FAT para o desenvolvimento do PLANFOR (tabela 5.4).

Se os indicadores quantitativos de eficiência e eficácia do PLANFOR são, no geral, positivos, os dados qualitativos apontam limitações na realização de muitas de suas pretensões. Em boa parte dos estados as decisões relativas ao planejamento e oferta de cursos dos PEQs estariam sendo tomadas com escassa participação dos sindicatos, empresários e outros segmentos sociais, sem um adequado estudo de contexto ou dissociadas dessas informações, fazendo com que continue a ser tênue a pertinência e adequação dos projetos propostos com relação às demandas sociais e do mercado de trabalho. Avalia-se que integração é uma meta ainda não alcançada, já que o modelo dominante nos PEQs consiste na oferta de cursos segmentados pelos tipos de habilidades gerais, específicas e de gestão. Mesmo privilegiando um público com escolaridade superior à da média da PEA, a falta de domínio de competências básicas de leitura, interpretação e cálculo dos cursistas era apontada como limitação para o bom aproveitamento da formação profissional. Apesar dos elevados investimentos realizados em inovação conceitual, pesquisa e avaliação[152], até 1998 o Plano não lograra precisar determinados conceitos e homogeneizar critérios que conferissem maior rigor e comparabilidade aos resultados do monitoramento. Os avaliadores externos consideravam ser insatisfatório o grau de articulação alcançado entre a estratégia de formação profissional e outras políticas públicas, em especial aquelas de educação básica de jovens e adultos e de geração de emprego e renda, fazendo com que o PLANFOR assuma antes a configuração de uma política compensatória aos efeitos perversos da exclusão socioeconômica que de uma política social auxiliar ao desenvolvimento sustentado com justiça social, como seria sua intenção (Lima Neto et alii, 1999).

1.2. O PLANFOR e a elevação da escolaridade dos trabalhadores

A SEFOR/MTb diagnostica que o perfil de escolaridade da PEA (cuja média era de 3,8 anos) e mesmo dos empregados no setor formal da economia brasileira (com elevada incidência de analfabetismo funcional e maioria de trabalhadores com escolaridade fundamental incompleta) não atende aos requisitos mínimos de formação geral para a *empregabilidade*, implicando sérias dificuldades ao ingresso e permanência no mercado de trabalho. Com vistas a superar a histórica dicotomia entre formação geral e profissional, o

[152] No triênio 1996/98, os projetos de supervisão e avaliação dos PEQs e do PLANFOR absorveram cerca de R$ 40 milhões. Nada menos que R$ 181 milhões, 19% do investimento total do período, foram aplicados no conjunto do componente de "inovação conceitual" que, além da avaliação, compreende experimentação de novas metodologias e materias didáticos, estudos sobre oferta e demanda de mão de obra e atividades de formação de formadores, gestores e avaliadores (Brasil. MTb. Sefor, 1999).

PLANFOR encorajou mudanças nos conteúdos dos cursos, e adotou como orientação curricular a integração de habilidades básicas, específicas e de gestão.

A distribuição de matrículas de cursistas nas três categorias de habilidades (tabela 5.5) revela que o treinamento em competências profissionais específicas continuou a predominar sobre o desenvolvimento de habilidades básicas, e que o componente de gestão vem elevando progressivamente sua participação no conteúdo dos cursos do PLANFOR.

Tabela 5.5
Matrículas no PLANFOR e nos PEQs segundo habilidades ofertadas (em mil)

Habilidades	1996	%	1997	%	1998	%	1996/98	%
Básicas	769	33,8	1.019	31,5	1.123	30,6	2.911	31,7
Específicas	976	42,9	1.429	44,2	1.572	42,9	3.977	43,3
Gestão	528	23,2	786	24,3	971	26,5	2.285	24,9
Total de matrículas*	2.273	100,0	3.234	100,0	3.666	100,0	9.173	100,0
Total de treinandos**	1.193	-	1.885	-	2.013	-	5.091	-

Fonte: Brasil.MTb.Sefor. Avaliação gerencial 1995/1998. Percentuais calculados pela autora.
* O total de matrículas excede o de treinandos pois um mesmo treinando pode freqüentar mais de um curso.

À luz desses dados e do relatório de avaliação externa (Lima Neto et alii, 1998), uma analista da Organização Internacional do Trabalho afirmaria:

> *"Como se podia esperar, a maioria dos treinandos teve cursos em habilidades específicas. Entretanto é notável o baixo número, em termos relativos, de cursos completados em habilidades básicas e em habilidades de gestão, sugerindo que essas habilidades estão sendo ensinadas separadamente e não de maneira integrada. Essa hipótese é confirmada por avaliações estaduais dos PEQs, que revelaram, em muitos casos, que cada habilidade está sendo ensinada numa forma de curso separado, ao invés de constituir um formato orgânico e articulado com um equilíbrio entre os seus elementos (...). Desse modo, as avaliações estaduais não indicaram um avanço conceitual no ano de 1996 na direção da nova abordagem para a educação profissional. Entretanto algumas iniciativas, ainda que de forma pouco expressiva, podem ser notadas nesta direção em 1997."* (Posthuma, 1999, p.7)

A constatação de que os conteúdos de formação geral não vinham sendo integrados adequadamente ao desenvolvimento de habilidades específicas e de gestão revelava-se ainda mais grave, se considerarmos que já na avaliação do primeiro ano de implementação do PLANFOR havia indicações de que os resultados dos esforços de qualificação profissional eram limitados pela reduzida escolaridade dos cursistas:

> *"A experiência de 1996 (...) confirma o que a teoria pedagógica já demonstra: para garantir maior eficiência e eficácia na educação profissional, é indispensável dotar o treinando de um mínimo de formação básica, em matéria*

de leitura, escrita, cálculo e conhecimentos gerais. É impossível substituir, somente com ensino profissional, o aprendizado que só a educação básica pode garantir. Paralelamente, portanto, faz-se necessário um esforço massivo no sentido de garantir, à grande massa de jovens e adultos que se evadiram ou passaram ao largo da escola básica, o acesso à escolaridade mínima que hoje é requisito praticamente universal no mercado de trabalho, e condição básica para o aproveitamento em programas de qualificação e requalificação. Em outras palavras, um esforço massivo para erradicação do analfabetismo (inclusive funcional) e universalização da escolaridade de 1º grau entre os trabalhadores, sem perder de vista a necessidade de rápida ampliação também do 2º grau, que já é, em vários setores, requisito mínimo de ingresso. Haveria, portanto, a médio prazo, um universo próximo a 50 milhões de trabalhadores a ser atendido em programas de elevação de escolaridade, visando também ao nível médio" (Mehedeff, 1996, p. 2).

Esse quadro motivou a SEFOR a incorporar ao PLANFOR, a partir de 1997, um Programa de Elevação de Escolaridade do Trabalhador (PROLER), mediante a oferta de cursos supletivos de ensino fundamental e médio, necessariamente articulados a programas de qualificação profissional. A operacionalização do PROLER compreendeu três diretrizes: passou a exigir-se que pelo menos 25% dos trabalhadores inseridos em programas de formação profissional recebessem alguma oferta suplementar de educação básica; a cada unidade de investimento realizado em formação profissional, deve corresponder uma unidade e meia de educação básica dos treinandos, recursos esses que devem provir de parcerias[153]; os programas de educação básica devem mobilizar e aproveitar as competências já instaladas, inclusive em matéria de tecnologias educacionais.

A denominação PROLER não mais aparece dos documentos e relatórios posteriores do PLANFOR, mas a avaliação gerencial do período 1995-1998 destaca algumas iniciativas voltadas à elevação da escolaridade dos trabalhadores (quadro 5.1).

A análise desse quadro permite constatar que, ao definir uma linha de ação explicitamente voltada para a elevação da escolaridade dos trabalhadores, o PLANFOR propiciou a ampliação do escopo e o reforço de projetos de escolarização de jovens e adultos que já se encontravam em curso (como são os casos das Escolas Família Agrícola, da alfabetização de operários da construção civil promovida pelo SINDUSCON/RJ, do Telecurso 2000 difundido pela Fundação Roberto Marinho e pela FIESP, a escolarização de assentados rurais ou dos egressos do Alfabetização Solidária), bem como permitiu o surgimento de novas iniciativas (como são os casos do Projeto Integrar da Confederação Nacional dos

[153] Para calcular essa proporção, a SEFOR considerou que, embora tenham um custo aluno/hora inferior aos cursos de qualificação profissional, os programas de educação básica têm uma duração mais alongada, em torno de 800 horas (Mehedeff, 1996).

Metalúrgicos ou as experiências piloto de Serviço Social Voluntário desenvolvidas no Rio de Janeiro e Distrito Federal), potencializando competências instaladas e estabelecendo sinergias positivas entre uma rede diversificada de agentes de formação profissional, como é seu intento.

Quadro 5.1
PLANFOR: Programas selecionados de elevação de competências básicas e escolaridade dos trabalhadores - 1998

Modalidade	UF	Executor	Descrição	Cursistas
PEQs	ES	Escola Família Agrícolas	Formação geral e técnica de pequenos proprietários, meeiros, posseiros, assentados e diaristas rurais em regime de alternância	1,9 mil
	PI	Não especificado	Alfabetização contextualizada e formação para a cidadania de trabalhadores rurais à distância	11,5 mil
	SC	Não especificado	Alfabetização e qualificação de assentados rurais em reflorestamento e saneamento	3,1 mil
	SE	UFSE	PROALFA – Alfabetização contextualizada de assentados rurais	1,2 mil
Parcerias Nacionais ou Regionais	FRM/FIESP		Telecurso 2000	15 mil*
	CNM/CUT (PEQs RJ, RJ e SP)		Projeto Integrar – Reconversão Profissional e certificação no ensino fundamental	-
	SINDUSCON/RJ (PEQs GO, MS e CE)		Projeto Trabalhar – Alfabetização e desenvolvimento de habilidades básicas de trabalhadores da construção civil, pescadores e castanheiras	-
	Secretaria de Esportes de MG		Projeto Toriba – Suplência de ensino fundamental e médio, formação para cidadania e profissionalização de jovens em situação de risco social	18,3 mil
	SENAR		Alfabetização e qualificação profissional de pequenos produtores e trabalhadores rurais	14,3 mil
	Alfabetização Solidária		Suplência de ensino fundamental e qualificação profissional de egressos do PAS em 13 estados do Norte e Nordeste	43,6 mil**
	Sec. Nacional de Direitos Humanos (PEQS RJ e DF)		Serviço Social Voluntário – Elevação de escolaridade, formação para a cidadania e profissionalização de jovens, desenvolvido em parceria com ONGs e organismos empresariais.	4,5 mil***

Fonte: Brasil. MTb. SEFOR. Avaliação Gerencial 1995/98.
* Refere-se ao número de cursistas ingressantes em 1998; a meta é alcançar 75 mil concluintes até 2001.
** Refere-se ao número de cursistas de 1998; a meta era dobrar o atendimento em 1999.
***Refere-se ao piloto desenvolvido em 1998, devendo ampliar-se a 40 mil jovens de todo o país em 1999.

Entretanto, é flagrante a ausência de parcerias com as redes públicas de ensino estaduais e municipais, que são os principais mantenedores de programas de escolarização básica de jovens e adultos e que, convivendo com a crônica escassez de recursos atribuídos ao ensino

supletivo, poderiam ampliar a abrangência de suas atividades se viessem a incorporar às fontes de financiamento os recursos do FAT distribuídos por intermédio da sistemática do PLANFOR.

Duas hipóteses complementares podem ser formuladas para explicar a escassa articulação entre a política nacional de formação profissional consubstanciada no PLANFOR e o sistema público de educação básica de jovens e adultos. A primeira delas refere-se à reduzida incidência do Ministério da Educação na coordenação nacional da política de formação profissional continuada. A segunda refere-se à incompatibilidade entre os modelos pedagógico e gerencial do PLANFOR, de um lado, e a cultura escolar e o padrão burocrático de gestão dos sistemas de ensino dos estados e municípios, de outro.

Historicamente, os sistemas federal e estaduais de ensino coordenados pelo Ministério da Educação ocuparam-se da formação técnico-profissional inicial e regular nos níveis médio e superior, mantendo escolas técnicas e universidades, mas tiveram pouca incidência na requalificação em serviço e formação profissional continuada dos trabalhadores, que ficaram a cargo do setor privado, das empresas e dos organismos do Sistema S, sob a coordenação do Ministério do Trabalho. Essas duas vertentes da formação profissional conformaram, assim, racionalidades, lógicas de ação e institucionalidades distintas. Ambas as vertentes da educação profissional vêm sofrendo profundas transformações na reforma educacional implementada na segunda metade dos anos 90. A adesão a um paradigma conceitual que articula sob novas bases formação geral e profissional não foi capaz de romper essa dualidade institucional e materializar-se em uma política interministerial.

Escapa aos nossos objetivos e possibilidades analisar a reforma do ensino técnico-profissional regular, ao qual foi atribuído o nível pós-médio, o que tem implicado a redefinição dos papéis dos centros de educação tecnológica, escolas técnicas federais e estaduais e dos cursos profissionalizantes de nível médio. O que importa reter, para efeito do exame das hipóteses enunciadas anteriormente, é o fato de que a implementação do PLANFOR comporta uma redefinição conceitual e da institucionalidade da formação e qualificação profissional continuadas que, ainda que retoricamente se defina como política interministerial, permanece sob a estrita coordenação do MTb, cuja articulação com o MEC é tênue e pouco significativa. Para além de outras variáveis político-administrativas que intervêm na hierarquização, estrutura e funcionamento do aparato burocrático do Estado, há que se considerar que a liderança desse processo envolve o controle sobre uma parcela substancial de um dos maiores fundos sociais públicos do país.

Conforme assinalamos anteriormente, mesmo que a oferta pública de ensino básico no Brasil seja amplamente descentralizada, o Ministério da Educação exerce um forte papel de coordenação, articulação e indução das políticas educacionais. No seu relacionamento com o governo federal, os sistemas estaduais e municipais de ensino remetem-se diretamente ao MEC, que serve de interlocutor quase exclusivo. O tênue envolvimento político, financeiro e operacional do MEC com o desenvolvimento da política de formação profissional continuada, de um lado, e a ausência de canais de comunicação do MTb com as redes estaduais e municipais de ensino, de outro, repercutem sobre o conjunto do sistema educacional, que tem dificuldades de assimilar informações e explorar o potencial de articulação entre educação profissional e ensino básico que o PLANFOR oferece.

Por outro lado, a sistemática de operacionalização do PLANFOR comporta um modelo gerencial cujas características de agilidade, dinamismo e flexibilidade relacionam-se à racionalidade instrumental e à lógica pragmática dos agentes do mercado, e um modelo pedagógico herdado do paradigma anteriormente vigente na qualificação profissional[154]. Ainda que se admita que os programas de formação básica tenham duração mais alongada (cf. nota 153, p. 216), a unidade de ensino e de cálculo de custos[155] são cursos de curta duração, cujos conteúdos continuam, em grande parte dos casos, fragmentando as dimensões de formação geral, capacitação técnica e desenvolvimento de habilidades de gestão. Esses modelos gerencial e pedagógico do PLANFOR são de difícil compatibilização com a cultura escolar, a lógica burocrática e a rigidez normativa em que se movem os órgãos públicos municipais e estaduais de gestão do ensino supletivo.

Primeiramente, é preciso considerar que, salvo raras exceções, as redes de ensino municipais e estaduais têm muito pouca experiência com essa vertente do ensino profissional, e que os currículos da educação básica de jovens e adultos não incorporaram uma cultura do trabalho, como seria desejável:

> *"Outro problema nodal da educação de jovens e adultos diz respeito à articulação entre a formação geral e profissional. Embora as motivações para que jovens e adultos participem de programas formativos sejam múltiplas e não necessariamente instrumentais, a melhoria profissional e ocupacional é o motivo declarado da maior parte dos estudantes. (...) O ideário mais aceito atualmente sobre a formação para o trabalho de crianças e adolescentes*

[154] Um dos sintomas da persistência do paradigma de formação profissional centrado na aquisição de habilidades específicas para o posto de trabalho é a linguagem recorrente nos documentos do PLANFOR, que referem-se aos processos de qualificação como "treinamento" e aos educandos como "treinandos".

[155] O artigo 6° da Resolução do CODEFAT estabelece os parâmetros de cálculo de custos dos cursos, atribuindo valores diferenciados para cada tipo de habilidade (geral, específica e de gestão).

valoriza a base comum de educação geral e, no seu interior, a formação científica e tecnológica, remetendo a qualificação profissional e a capacitação técnica para o posto de trabalho para uma etapa posterior à educação básica (no caso brasileiro, no ensino pós-médio ou superior). Quando o público da educação básica é constituído por jovens e adultos já inseridos no mercado de trabalho, entretanto, essa segmentação entre formação geral e capacitação profissional dificilmente se sustenta. É evidente que a base geral comum da formação e dos saberes científico-tecnológicos é igualmente importante, pois caso contrário iria reproduzir-se o velho dualismo de sistemas formativos propedêuticos e profissionalizantes. Mas não há razões objetivas para não se potencializar simultânea e mutuamente processos de formação geral e capacitação profissional. Os currículos do ensino fundamental [de jovens e adultos], *entretanto, não encaram esse problema de frente. De um lado, a precariedade material e pedagógica em que os programas se desenvolvem e as escolas funcionam sequer assegura a base formativa científico tecnológica comum; de outro, a insistente referência ao ensino regular infanto-juvenil, a rigidez da seriação e das grades curriculares obrigatórias limitam a criatividade e dificultam a combinação de processos de formação geral e profissional."* (Ribeiro, Joia & Di Pierro, 1999, p. 10).

Perante a lógica burocrática de funcionamento das redes públicas de ensino, o conveniamento anual pode ser utilizado para determinado tipos de insumos educacionais – como a reforma de instalações, aquisição de materiais didático pedagógicos ou capacitação em serviço de professores -, mas é de difícil assimilação quando afeta a contratação de pessoal ou o planejamento da rede física, que tendem a requerer um horizonte temporal mais largo.

Por outro lado, exceção feita à alfabetização e ao primeiro segmento do ensino fundamental, cuja legislação é bastante flexível, o ensino básico de jovens e adultos tem que haver-se com exigências curriculares e de carga horária fixadas pelos Conselhos Estaduais de Educação que dificultam ajustar-se ao modelo de cursos rápidos proposto pelo PLANFOR (Joia et alii, 1999).

Somente considerando e enfrentando esse conjunto de fatores pode-se compreender e superar o paradoxo representado pelo fato dos programas de educação básica de jovens e adultos mantidos pelas redes municipais e estaduais de ensino, mesmo enfrentando uma crescente demanda pela incorporação de oportunidades de formação profissional e crônicas dificuldades de financiamento, até fins de 1999 não tenham se incorporado à rede de execução do PLANFOR, ao mesmo tempo que os gestores do Plano reconhecem a urgência da elevação da escolaridade da PEA e dispõem de recursos para promovê-la, mas não se articulam com os principais mantenedores do ensino supletivo, que são as redes públicas municipais e estaduais de ensino.

2. O Programa Alfabetização Solidária- PAS

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) é uma iniciativa do Governo Federal idealizada pelo Ministério da Educação e implementada pelo Programa da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Presidência da República que desenvolve ações sociais de combate à pobreza[156]. Com o objetivo declarado de desencadear um movimento de solidariedade nacional para reduzir as disparidades regionais e os índices de analfabetismo significativamente até o final do século, o PAS consiste num programa de alfabetização inicial, destinado prioritariamente ao público juvenil[157], implementado em regime de parceria pelo Ministério da Educação, empresas, universidades e governos municipais. Seus promotores procuram diferenciá-lo das campanhas de alfabetização pregressas - em especial o MOBRAL -, afirmando serem suas características distintivas a mobilização, o incentivo às parcerias, a participação da juventude e o caráter experimental, sujeito a avaliação e reorientação contínuas. O lançamento público do Programa ocorreu em setembro de 1996 em Natal (RN), por ocasião do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos[158].

O PAS se desenvolve nos moldes de uma campanha de alfabetização inicial de jovens e adultos originalmente dirigida aos municípios das regiões Norte e Nordeste que apresentavam índices extremamente elevados de analfabetismo na população de 15 a 19 anos, com a meta de, em dois anos, reduzir as taxas de analfabetismo desses municípios a

---

[156] Inspirado no Programa Nacional de Solidarierdade mexicano, o Programa da Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto Lei 1.366 de 12/01/1995, no início da primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em substituição ao Conselho de Segurança Alimentar, instituído pelo governo anterior em resposta à Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome. Posicionado na Casa Civil da Presidência da República, o Programa conta com um Conselho Consultivo formado por 21 personalidades da sociedade civil e 10 Ministros de Estado nomeados pelo Presidente para mandatos de 2 anos. É presidido pela primeira dama Ruth Corrêa Leite Cardoso e gerido por uma Secretaria Executiva. Sem possuir orçamento próprio, o Programa articula e empresta seu "selo" a ações de alívio à pobreza de diversos ministérios, direcionando-as aos municípios com maior incidência do problema. São três os programas desenvolvidos por iniciativa do Comunidade Solidária: o Alfabetização Solidária, o Capacitação Solidária e o Universidade Solidária.

[157] O PAS definiu como público alvo os analfabetos absolutos adolescentes e jovens, mas os documentos do Programa são imprecisos na definição da faixa etária prioritária, sendo possível encontrar em um mesmo texto referências a grupos etários distintos situados no intervalo entre 12 e 21 anos. Malgrado essa expectativa, segundo o relatório final do Módulo V do PAS, desenvolvido no primeiro semestre de 1999, os adolescentes representavam 21,7% do alunado, no qual preponderam os grupos etários situados entre 20 e 29 (26%) e 30 e 39 anos (23,7%).

[158] O Encontro de Natal tinha caráter preparatório à reunião latino-americana que precedeu a V CONFINTEA e foi convocado pela COEJA/SEF/MEC em comum acordo com a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, culminando um processo que compreendeu numerosos Encontros Estaduais e três grandes Encontros Regionais, nos quais foram eleitos os delegados e elaborados o diagnóstico e recomendações que confluíram para o Documento Final do evento. A proposta de criação do Programa Alfabetização Solidária não foi discutida em nenhum das reuniões prévias e sequer no Encontro Nacional, sendo desconhecida de seus participantes e dos membros da CNEJA até a solenidade de lançamento (cf. Cap. 2, p. 134).

2. O Programa Alfabetização Solidária- PAS

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) é uma iniciativa do Governo Federal idealizada pelo Ministério da Educação e implementada pelo Programa da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Presidência da República que desenvolve ações sociais de combate à pobreza[156]. Com o objetivo declarado de desencadear um movimento de solidariedade nacional para reduzir as disparidades regionais e os índices de analfabetismo significativamente até o final do século, o PAS consiste num programa de alfabetização inicial, destinado prioritariamente ao público juvenil[157], implementado em regime de parceria pelo Ministério da Educação, empresas, universidades e governos municipais. Seus promotores procuram diferenciá-lo das campanhas de alfabetização pregressas - em especial o MOBRAL -, afirmando serem suas características distintivas a mobilização, o incentivo às parcerias, a participação da juventude e o caráter experimental, sujeito a avaliação e reorientação contínuas. O lançamento público do Programa ocorreu em setembro de 1996 em Natal (RN), por ocasião do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos[158].

O PAS se desenvolve nos moldes de uma campanha de alfabetização inicial de jovens e adultos originalmente dirigida aos municípios das regiões Norte e Nordeste que apresentavam índices extremamente elevados de analfabetismo na população de 15 a 19 anos, com a meta de, em dois anos, reduzir as taxas de analfabetismo desses municípios a

---

[156] Inspirado no Programa Nacional de Solidariedade mexicano, o Programa da Comunidade Solidária foi criado pelo Decreto Lei 1.366 de 12/01/1995, no início da primeira gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em substituição ao Conselho de Segurança Alimentar, instituído pelo governo anterior em resposta à Campanha da Ação da Cidadania contra a Fome. Posicionado na Casa Civil da Presidência da República, o Programa conta com um Conselho Consultivo formado por 21 personalidades da sociedade civil e 10 Ministros de Estado nomeados pelo Presidente para mandatos de 2 anos. É presidido pela primeira dama Ruth Corrêa Leite Cardoso e gerido por uma Secretaria Executiva. Sem possuir orçamento próprio, o Programa articula e empresta seu "selo" a ações de alívio à pobreza de diversos ministérios, direcionando-as aos municípios com maior incidência do problema. São três os programas desenvolvidos por iniciativa do Comunidade Solidária: o Alfabetização Solidária, o Capacitação Solidária e o Universidade Solidária.

[157] O PAS definiu como público alvo os analfabetos absolutos adolescentes e jovens, mas os documentos do Programa são imprecisos na definição da faixa etária prioritária, sendo possível encontrar em um mesmo texto referências a grupos etários distintos situados no intervalo entre 12 e 21 anos. Malgrado essa expectativa, segundo o relatório final do Módulo V do PAS, desenvolvido no primeiro semestre de 1999, os adolescentes representavam 21,7% do alunado, no qual preponderam os grupos etários situados entre 20 e 29 (26%) e 30 e 39 anos (23,7%).

[158] O Encontro de Natal tinha caráter preparatório à reunião latino-americana que precedeu a V CONFINTEA e foi convocado pela COEJA/SEF/MEC em comum acordo com a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, culminando um processo que compreendeu numerosos Encontros Estaduais e três grandes Encontros Regionais, nos quais foram eleitos os delegados e elaborados o diagnóstico e recomendações que confluíram para o Documento Final do evento. A proposta de criação do Programa Alfabetização Solidária não foi discutida em nenhum das reuniões prévias e sequer no Encontro Nacional, sendo desconhecida de seus participantes e dos membros da CNEJA até a solenidade de lançamento (cf. Cap. 2, p. 134).

níveis próximos à média nacional. No processo de expansão, o Programa incorporou progressivamente municípios com taxas de analfabetismo juvenil superiores a 48%, 42% e 35%, inclusive aqueles situados na Região Centro Oeste e no Estado de Minas Gerais; a partir de 1999, abriu uma nova frente de atuação nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro.

A distribuição formal de responsabilidades dos parceiros envolvidos no Programa tem a seguinte configuração: o MEC arca com metade do custo direto de cada aluno (estimado em R$ 34,00 mensais)[159], fornecendo materiais escolares e didático-pedagógicos e assegurando a avaliação do Programa em comum acordo com as universidades; os governos municipais mobilizam alfabetizandos e alfabetizadores, e providenciam espaços para instalação de salas de aula; as universidades selecionam e capacitam os alfabetizadores, realizam a orientação, o acompanhamento pedagógico e garantem a avaliação da aprendizagem, devendo ainda incentivar a pesquisa e a produção de materiais pedagógicos; as empresas "adotam" municípios, nos quais arcam com a outra metade do custo-aluno, cobrindo as despesas de alimentação escolar, os gastos operacionais das universidades (despesas dos professores nas viagens e transporte, alojamento e alimentação dos cursistas durante os cursos de formação), o salário mensal de R$ 200,00 pago aos coordenadores locais e as bolsas de R$ 112,00 mensais pagas aos monitores alfabetizadores, preferencialmente jovens, dos quais não se exige necessariamente habilitação para o magistério[160]. Cabe às instituições de ensino superior realizar a viagem precursora, destinada à articulação com as autoridades locais, mobilização e divulgação do Programa, identificação das comunidades a serem atendidas prioritariamente, recrutamento e seleção dos candidatos à função de alfabetizador. A atribuição de seleção dos

[159] Esse valor corresponde a um custo-aluno/ano de R$ 408,00 (próximo ao piso nacional estipulado para o FUNDEF). O PAS não divulgou estudos relativos à composição do custo-aluno. Nossas simulações, realizadas com base no valor das bolsas pagas ao pessoal envolvido, resultaram em um custo de pessoal e material de consumo por aluno ao ano de R$ 53,00 nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e de R$ 106,00 nos grandes centros urbanos, aos quais devem ser somados aproximadamente R$ 30,00 de merenda e um montante não mensurado de custos de viagens, estadias, reuniões, material didático-pedagógico, pesquisa e monitoramento.

[160] Os níveis de escolaridade dos alfabetizadores envolvidos no Módulo II do Programa em 1997 era o seguinte: 4,5% possuíam formação superior completa ou incompleta, 51,3% eram habilitados para o magistério no ensino médio, 27,1% haviam concluído o ensino médio e 17% possuíam escolaridade básica incompleta. Esse perfil de escolaridade é superior àquele dos professores do ensino público regular desses municípios (Alfabetização Solidária, 1998a, p. 30-31), o que possivelmente resulte do fato de que os níveis de remuneração dos docentes do ensino regular sejam menos atrativos que aqueles propiciados pelo Alfabetização Solidária. No município de Lagoa das Pedras (RN), citado pelo MEC como exemplo do perfil a ser atendido pelo PAS, os professores habilitados ao magistério recebiam, em setembro de 1996, R$ 140,00 mensais, enquanto aqueles sem habilitação percebiam em média R$ 40,00 mensais (Jornal do MEC, ano IX, n. 2, p. 9).

coordenadores municipais não está bem definida, sendo assumida ora pelas prefeituras, ora pelos professores coordenadores das universidades, ora pela própria coordenação nacional do Programa.

Na prática, a divisão de responsabilidades entre os parceiros tem sido um pouco diferente: na maior parte dos casos, a indicação do coordenador local tem sido feita pelos governos municipais, que tendem a privilegiar a afinidade político-partidária em detrimento de critérios técnicos[161]; nem sempre as universidades tiveram autonomia para selecionar os alfabetizadores por critérios pedagógicos, disputando essa indicação com o poder executivo municipal, que procura capitalizar politicamente a criação de novos postos de trabalho; poucas foram as instituições de ensino superior que, detendo experiência anterior, desenvolveram materiais pedagógicos próprios, tendo sido mais comum que optassem pelos materiais disponibilizados ao Programa pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação[162].

No desenho original, cada etapa do programa de alfabetização seria desenvolvida em seis meses, sendo um deles destinado à capacitação dos monitores, e os outros cinco meses dedicados a atividades de ensino, que deveriam totalizar 240 horas/aula distribuídas em três períodos semanais de três horas/aula. Ao final de cada etapa, todo o grupo de alfabetizandos e monitores deveria ser renovado. O período mínimo de permanência do Programa em cada município é de dois anos, compreendendo quatro módulos semestrais. Os módulos atribuídos a cada município são dimensionados para um máximo de 250 alunos por semestre, distribuídos em dez turmas.

Na implementação concreta, as etapas duram menos tempo: o relatório avaliativo do segundo semestre de 1997 informa que, em média, os cursos compreenderam 20 semanas, 65 dias letivos e 188 horas/aula, uma carga horária 21,6% abaixo daquela prevista no projeto (Alfabetização Solidária, 1998c, p. 33). É corrente a prática de permitir a

[161] Um sintoma disso é o fato de que, na avaliação realizada ao final de 1997, uma parcela dos coordenadores do Programa nas instituições de ensino superior avaliavam negativamente o desempenho dos coordenadores municipais (Alfabetização Solidária, 1998a, p. 28-29). De acordo com a avaliação realizada pelo NEPP/UNICAMP, os processos de seleção dos coordenadores municipais variam muito: embora prevaleça a indicação ou seleção no próprio município, o percentual de casos em que os coordenadores municipais foram escolhidos pela Coordenação Nacional do Programa superou aquele em que a seleção foi realizada pelos Coordenadores das Universidades (Draibe, 1999, p. 70).

[162] Em 1997 a SEF/MEC disponibilizou para o PAS um conjunto de subsídios para diagnóstico de níveis de alfabetismo elaborados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e pela organização não governamental Ação Educativa, bem como livros didáticos elaborados pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba. A partir do ano 2000 está prevista a distribuição de novos livros didáticos elaborados pela organização não governamental Ação Educativa por solicitação da SEF/MEC.

coordenadores municipais não está bem definida, sendo assumida ora pelas prefeituras, ora pelos professores coordenadores das universidades, ora pela própria coordenação nacional do Programa.

Na prática, a divisão de responsabilidades entre os parceiros tem sido um pouco diferente: na maior parte dos casos, a indicação do coordenador local tem sido feita pelos governos municipais, que tendem a privilegiar a afinidade político-partidária em detrimento de critérios técnicos[161]; nem sempre as universidades tiveram autonomia para selecionar os alfabetizadores por critérios pedagógicos, disputando essa indicação com o poder executivo municipal, que procura capitalizar politicamente a criação de novos postos de trabalho; poucas foram as instituições de ensino superior que, detendo experiência anterior, desenvolveram materiais pedagógicos próprios, tendo sido mais comum que optassem pelos materiais disponibilizados ao Programa pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação[162].

No desenho original, cada etapa do programa de alfabetização seria desenvolvida em seis meses, sendo um deles destinado à capacitação dos monitores, e os outros cinco meses dedicados a atividades de ensino, que deveriam totalizar 240 horas/aula distribuídas em três períodos semanais de três horas/aula. Ao final de cada etapa, todo o grupo de alfabetizandos e monitores deveria ser renovado. O período mínimo de permanência do Programa em cada município é de dois anos, compreendendo quatro módulos semestrais. Os módulos atribuídos a cada município são dimensionados para um máximo de 250 alunos por semestre, distribuídos em dez turmas.

Na implementação concreta, as etapas duram menos tempo: o relatório avaliativo do segundo semestre de 1997 informa que, em média, os cursos compreenderam 20 semanas, 65 dias letivos e 188 horas/aula, uma carga horária 21,6% abaixo daquela prevista no projeto (Alfabetização Solidária, 1998c, p. 33). É corrente a prática de permitir a

[161] Um sintoma disso é o fato de que, na avaliação realizada ao final de 1997, uma parcela dos coordenadores do Programa nas instituições de ensino superior avaliavam negativamente o desempenho dos coordenadores municipais (Alfabetização Solidária, 1998a, p. 28-29). De acordo com a avaliação realizada pelo NEPP/UNICAMP, os processos de seleção dos coordenadores municipais variam muito: embora prevaleça a indicação ou seleção no próprio município, o percentual de casos em que os coordenadores municipais foram escolhidos pela Coordenação Nacional do Programa superou aquele em que a seleção foi realizada pelos Coordenadores das Universidades (Draibe, 1999, p. 70).

[162] Em 1997 a SEF/MEC disponibilizou para o PAS um conjunto de subsídios para diagnóstico de níveis de alfabetismo elaborados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e pela organização não governamental Ação Educativa, bem como livros didáticos elaborados pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba. A partir do ano 2000 está prevista a distribuição de novos livros didáticos elaborados pela organização não governamental Ação Educativa por solicitação da SEF/MEC.

rematrícula dos alfabetizandos por mais de um semestre letivo, de modo a propiciar o avanço no processo de alfabetização e prover alguma continuidade de estudos, ainda não assegurada em boa parte dos municípios; neste caso, há que considerar que a coleta de dados do PAS não prevê a reprovação ou permanência de alunos por um período posterior a um semestre letivo. No intuito de reter no Programa alfabetizadores minimamente capacitados e experimentados, diversas universidades encontraram mecanismos para manter o vínculo dos monitores por período superior a um semestre[163]. Assim, é preciso analisar com cautela as estatísticas oferecidas pela Coordenação Nacional (tabela 5.6), que podem computar duplamente e superestimar os contingentes de educandos e educadores incorporados ao Programa[164].

Tabela 5.6
Brasil: Evolução do Programa Alfabetização Solidária – 1997/1999

Ano	Sem.	Módulo	Municípios	UFs	Alunos*	Monitores*	IES	Empresas
1997	1°	I	38	11	9.200	442	38	11
1997	2°	II	120	12	29.450	1.479	80	19
1998	1°	III	148	13	36.350	1.833	105	39
1998	2°	IV	581	14	200.800	10.000	152	48
1999	1°	V	581	14	200.800	10.000	152	48
1999	2°	VI	866	-	300.000	-	155	48
Acumulado			866	-	776.600	38.754	180	60

Fonte: Programa Alfabetização Solidária
* A Coordenação do PAS adota a metodologia pouco ortodoxa de apresentar estatísticas cumulativas, motivo pelo qual a somatória dos números apresentados semestre a semestre nestas colunas não coincidem com o total acumulado nos três anos.

O PAS adotou uma estratégia territorial singular, pela qual não foi privilegiado o vínculo entre as instituições de ensino superior e os municípios de uma mesma região. As instituições de ensino superior podiam optar pelos municípios que ficariam a seu encargo mas, a princípio, não lhes foi permitido fazê-lo em seu próprio Estado. Posteriormente, esse critério foi flexibilizado e as universidades do Norte, Nordeste e Centro Oeste puderam atuar nas respectivas unidades da federação. A maior parte das instituições de ensino superior envolvidas no PAS, entretanto, estão sediadas nas regiões Sul e Sudeste do país. Como os monitores recebem formação inicial em cursos promovidos e desenvolvidos

[163] Em diversos municípios foram criadas cooperativas de alfabetizadores do Programa, cuja contratação não caracteriza o vínculo trabalhista, isentando as universidades de eventuais responsabilidades legais.

na sede da instituição de ensino superior responsável, o desenvolvimento do Programa tem implicado grandes e freqüentes deslocamentos dos formadores e monitores pelo território nacional. Os promotores do Programa alegam que o conhecimento de uma nova realidade socioespacial e cultural é, em si, formativa, tanto para os jovens monitores dos municípios atendidos quanto para os professores universitários. A Coordenação, entretanto, não se posiciona em relação ao impacto que esses procedimentos têm na elevação dos custos do Programa e ao fato de que, encerrados os dois anos de assessoramento, podem não restar vínculos entre a universidade e o município que assegurem a continuidade da atividade de extensão.

2.1. A trajetória do Programa Alfabetização Solidária

O Programa Piloto, implementada no primeiro semestre de 1997, compreendeu 38 municípios das Regiões Norte e Nordeste cujos índices de analfabetismo juvenil superavam os 55%. Envolveu 38 universidades, 11 empresas parceiras e 442 alfabetizadores, atendendo 9.200 alfabetizandos. Nesse primeiro módulo, a evasão atingiu 26% dos inscritos e 74% dos educandos conseguiram passar a ler e escrever palavras, frases ou pequenos textos. O relatório de avaliação do projeto concluiu:

> *"(...) o Alfabetização Solidária está no caminho certo. Os índices de evasão, de aproveitamento e aprendizagem apontam para a consistência e oportunidade do modelo proposto. Há também uma clara referência à continuidade da experiência, extremamente bem sucedida e adequada à realidade do país."* (Alfabetização Solidária, 1997, p. 5)

A Expansão do Programa Piloto, implementada no segundo semestre de 1997, envolveu 80 universidades, 19 empresas e alcançou 120 municípios de pequeno porte (cuja população oscilava de 2 a 50 mil habitantes) das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, em que os índices de analfabetismo juvenil situavam-se acima de 48%. Essas localidades caracterizavam-se pelo baixo dinamismo econômico, infra-estrutura precária, sistemas educacionais deficitários e incipiente uso da leitura e escrita na vida pública. A população atendida (cujos registros oscilam entre 24.855 e 29.450 alfabetizandos) era constituída maioritariamente por trabalhadores rurais e domésticos, de sexo masculino e idade adulta. A evasão incidiu principalmente sobre os estudantes da zona urbana e atingiu 21% dos

---

[164] É pouco verossímil, por exemplo, que o número de alfabetizadores capacitados tenha saltado de menos de 2 mil para 10 mil monitores ao longo de 1998, conforme indicam as estatísticas oferecidas pela coordenação do PAS, reiteradas nos relatórios avaliativos do Programa e do NEPP/UNICAMP.

inscritos (inferior aos 26% observados na primeira etapa do Programa Piloto), com grande variação em torno dessa média nos diferentes municípios.

Os critérios e métodos de avaliação da aprendizagem adotados pelo PAS não são unívocos, explicitando-se em uma escala de conhecimentos da língua escrita que vai do total desconhecimento do alfabeto à leitura e escrita de pequenos textos, passando pela leitura e escrita de palavras e frases. Considerada uma amostra de 8.452 alfabetizandos deste segundo módulo, observou-se uma progressão da maioria dos educandos nessa escala de conhecimentos, mas apenas 19% deles concluíram a etapa lendo e escrevendo pequenos textos.

Nos módulos semestrais seguintes, implementados em 1998 e 1999, o perfil de atendimento e o padrão de desempenho do Programa manteve-se relativamente estável. Continuaram a predominar alfabetizandos adultos do sexo masculino, domiciliados na zona rural, metade dos quais tiveram experiência escolar anterior. As taxas média de evasão caíram para 20% no módulo III, elevaram-se para 24,35% no módulo IV e 25,5% no módulo V; as causas da evasão dominantes relacionam-se ao mundo do trabalho, ora devida ao desemprego, migração imposta pela busca de ocupação ou dificuldades em conciliar o estudo e o trabalho. Embora aproximadamente 65% dos educandos evoluam durante o processo de alfabetização, a aquisição da capacidade de ler e escrever pequenos textos ao seu final permaneceu restrita a um percentual que variou de 18% a 20% dos alfabetizandos.

Desde as primeiras avaliações do PAS, confirmou-se o que já era previsível antes de seu início: o tempo previsto para a alfabetização era extremamente curto, insuficiente para consolidar minimamente as aprendizagens realizadas em contextos culturais em que os usos sociais da leitura e da escrita são restritos, sendo necessário promover a continuidade de estudos. O relatório de avaliação do Projeto Piloto concluía com as seguintes palavras:

> *"O Programa estabelece a sua atuação nos municípios por dois anos (...). Há necessidade de se garantir, efetivamente, a continuidade de estudos destes alunos. Os caminhos abertos para eles não podem ser interrompidos ou abandonados: o compromisso com eles assumido impõe novos engajamentos sociais. Esta tarefa talvez esteja além das possibilidades estruturais do Programa, mas com certeza está bem aquém das obrigações das diversas instâncias político-governamentais e dos diversos segmentos da sociedade. Cabe o alerta, aguardam-se as ações."* (Alfabetização Solidária, 1997, p. 54)

A unanimidade dos coordenadores das universidades em torno dessa avaliação ensejou duas mudanças no encaminhamento do Programa em 1998. No plano retórico, o PAS

deixou de ser apresentado como um programa de alfabetização inicial e erradicação do analfabetismo, para definir-se como uma ação que visa desencadear processos de alfabetização e fomentar a incorporação da educação de jovens e adultos aos sistemas municipais de ensino. No plano operacional, a alternativa encontrada foi estimular os municípios envolvidos no PAS a criarem cursos de suplência de ensino fundamental e apresentarem projetos ao FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para obtenção de apoio financeiro. A sistemática de financiamento do FNDE, porém, admite apenas despesas com formação de educadores e materiais didático-pedagógicos, cabendo aos municípios alocar recursos orçamentários para instalações físicas e contratação do corpo docente[165]. É nesse momento que a estratégia de continuidade desenhada pelo PAS entra em contradição com a própria política federal de educação, pois o orçamento desses pequenos municípios pobres dependem de transferências intergovernamentais, o que limita sua capacidade de investir em educação de jovens e adultos, uma vez que o FUNDEF não considera as matrículas efetuadas no ensino fundamental desse grupo etário.

Na tentativa de superar essa contradição, incorporou-se à rede de parcerias do PAS o Ministério do Trabalho, que dispôs-se alocar recursos do Programa Nacional de Formação e Qualificação Profissional (PLANFOR), oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para cursos de suplência de educação geral de ensino fundamental e formação profissional, que foram englobados sob a denominação "Educação Profissional Contextualizada". No ato de lançamento dessa iniciativa, em 13/01/1998, a meta divulgada à imprensa era propiciar a 30 mil egressos das classes de alfabetização de 120 municípios de 12 estados o acesso a cursos que articulam educação geral, capacitação profissional e gestão de pequenos negócios ou cooperativas. A liberação de recursos para essa finalidade, porém, não era automática, uma vez que o modelo descentralizado de operacionalização do PLANFOR requeria que os projetos indicassem a unidade executora pública ou privada dotada de competência técnica, cumprissem certos requisitos administrativos e pedagógicos, fossem apreciados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e Ação Social e aprovados pelas Comissões Estaduais de Trabalho e Emprego para, só então, compor os Programas Estaduais de Qualificação (PEQs). As informações sobre a implantação da

---

[165] A Coordenação Executiva informou em 2/2/1998 que, dos 120 municípios envolvidos no PAS, 42 teriam apresentado ao FNDE projetos destinados ao ensino fundamental de jovens e adultos. Segundo o boletim *Alfabetização Solidária* n. 4, de março de 1998, foram 29 os municípios que tiveram seus projetos aprovados pelo FNDE até aquela data. Em uma amostra de 50 prefeitos entrevistados em 1998, verificou-se que 20% dos municípios já ofereciam ensino supletivo antes do PAS, 62% o implantaram por estímulo do Programa e 28% pretendiam fazê-lo em breve (Draibe, 1999, p. 97).

Educação Profissional Contextualizada são contraditórias: a avaliação gerencial do PLANFOR 1995/98 informa que foram aplicados R$ 9,4 milhões em 1998 para atender 43,6 mil cursistas de 13 estados do Norte e Nordeste, e que a meta para 1999 era dobrar esse atendimento (Brasil. MTB. SEFOR, 1999); já a Coordenação de Articulação Institucional do PAS informa que apenas um número reduzido de municípios teve êxito em cumprir os requisitos para reunir recursos do FNDE e do PLANFOR em 1998[166], de modo que essa estratégia teria deixado de ser prioritária no ano seguinte.

Para acelerar a implantação do ensino supletivo, foram promovidos, entre abril e maio de 1999, onze encontros estaduais para orientação técnica de municípios envolvidos no PAS na elaboração de projetos ao FNDE e ao PLANFOR. Até dezembro de 1999 a Coordenação e Articulação Institucional do PAS não dispunha de estatísticas sobre o número de municípios que haviam incorporado o ensino fundamental supletivo às respectivas redes de ensino. Como apenas 106 deles haviam apresentado projetos na sistemática de financiamento do FNDE de 1999, estimulou-se que as universidades apresentassem projetos de capacitação de educadores e impressão de materiais didáticos para aqueles municípios que não o tivessem feito. Mesmo sem dispor de dados confiáveis, a Coordenação Executiva estimava que, em 1999, 475 mil jovens e adultos egressos do PAS estariam continuando seus estudos nos cursos de suplência desenvolvidos pelas redes municipais de ensino.

Outra mudança de trajetória do PAS ocorreu em maio de 1998, quando o Governo Federal adotou medidas emergenciais relativas à prolongada seca nordestina. O Conselho da Comunidade Solidária integrou o PAS a outras medidas de emergência, com a meta de incorporar ao Programa, entre julho e dezembro daquele ano, 500 municípios em situação de calamidade pública de sete Estados nordestinos e do norte de Minas Gerais, nos quais planejou-se matricular 150 mil jovens em classes de alfabetização, sendo que aqueles inscritos nas frentes de trabalho receberiam bolsas-auxílio concedidas pela SUDENE no valor de meio salário mínimo (R$ 65,00), em moldes assemelhados ao Programa Bolsa Escola desenvolvido pelo MEC. Para alcançar essas metas, o Governo Federal alocou inicialmente R$ 15 milhões, na expectativa de captar junto a empresas os restantes R$ 12 milhões necessários. A iniciativa inspirou-se em medida adotada pelo governo do Ceará,

[166] O boletim *Alfabetização Solidária* n. 5, de maio de 1998, informava que os primeiros 13 municípios a implantar a "suplência contextualizada" eram da Paraíba, em um projeto coordenado pela Universidade Estadual; o segundo Estado a implantá-la foi o Pará, envolvendo três municípios e as universidades do Pará e da Amazônia.

que em maio de 1998 assumiu a implantação do Programa Alfabetização Solidária em 83 municípios atingidos pela seca, visando alfabetizar 22 mil jovens e adultos.

Esse episódio explica o salto quantitativo dado pelo Programa no segundo semestre de 1998, quando 471 dos 581 municípios atendidos estavam situados em áreas de seca[167]. As medidas de emergência, porém, foram temporárias, e a concessão de bolsas-auxílio foi suspensa em 1999.

Na perspectiva de alcançar a marca de 500 mil alunos, o PAS abriu, no segundo semestre de 1999, uma nova frente de atuação nos grandes centros urbanos, a começar pelas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro onde, embora as taxas de analfabetismo sejam inferiores à média nacional, o contingente absoluto de analfabetos é numeroso. Segundo a coordenação do PAS, essa iniciativa visou atender à demanda das instituições de ensino superior paulistas e fluminenses que, somando mais de 40% do total, aspiravam desenvolver a ação alfabetizadora de extensão nos centros urbanos em que estão sediados seus *campi*.

Segundo comunicação efetuada pela Coordenadora Executiva no Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Rio de Janeiro: setembro de 1999), as metas do PAS para o futuro são ambiciosas: ainda em 1999, a intenção era atingir 800 mil alunos; em 2.000, seriam 1,5 milhão; em 2001, pretende-se alcançar 2 milhões de alfabetizando, chegando aos 3 milhões em 2002 e 4 milhões em 2003 (citado por Beisiegel, 1999).

2.1.1. O Projeto Piloto para os Grandes Centros Urbanos

O Projeto Piloto para os Grandes Centros Urbanos propôs-se atender 10 mil alfabetizandos em cada uma das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro já no segundo semestre de 1999. Para ajustar-se às condições diferenciadas dos grandes centros, foram introduzidas inovações relativas aos mecanismos de financiamento e "adoção" das turmas, aos parâmetros de remuneração dos agentes, à incorporação de organizações não governamentais no âmbito das parcerias, à introdução de atividades culturais no rol de ações previstas e à participação mais ativa dos estagiários universitários na coordenação das turmas e formação dos alfabetizadores.

[167] O relatório de avaliação do Módulo IV, referente ao período de julho a dezembro de 1998, registrou uma elevação nos índices de evasão, parcialmente atribuída à compreensão equivocada de que todos os alunos inscritos no PAS nas áreas atingidos pela seca teriam acesso às bolsas-auxílio, o que fez com que muitos se desligassem do Programa quando essa expectativa frustrou-se (Alfabetização Solidária, 1999 p. 13).

O financiamento do PAS nos grandes centros não provém de empresas, e sim da contribuição de pessoas físicas por meio de doações mensais debitadas em cartão de crédito[168]. A Coordenação do PAS avalia o montante de recursos arrecadados pela campanha e autoriza a constituição de turmas, mediante a aprovação de projetos apresentados pelas instituições de ensino superior interessadas[169].

A composição da equipe pedagógica e os parâmetros de remuneração dos agentes nos grandes centros urbanos diferem daqueles praticados pelo PAS no Norte, Nordeste e Centro Oeste do país.

A cadeia de multiplicação é encabeçada por professores universitários coordenadores gerais do Projeto, aos quais se subordinam outros professores universitários coordenadores das áreas pedagógica e cultural; esses docentes supervisionam estudantes universitários que realizam a orientação pedagógica dos cooordenadores e monitores, bem como dos dinamizadores culturais das comunidades; cada grupo de dez monitores de alfabetização é articulado pedagógica e administrativamente por um coordenador local.

Os professores universitários percebem bolsas que variam de R$ 300,00 a R$ 600,00 para exercerem as funções de coordenação geral, pedagógica ou cultural de até dois agrupamentos de 20 turmas. Os estudantes universitários ou agentes de ONGs que fazem a supervisão pedagógica nas comunidades percebem bolsas mensais de R$ 300,00, o mesmo valor pago aos coordenadores locais. Os alfabetizadores, moradores das comunidades atendidas, devem ter formação completa ou incompleta em nível médio ou superior, preferencialmente na área do magistério, e percebem bolsas de R$ 200,00 para uma jornada semestral mínima de 240 horas. Por ocasião dos cursos de formação, os alfabetizadores recebem diárias de R$ 14,00 para a cobertura de gastos com alimentação e hospedagem. O financiamento do Projeto compreende também um valor de R$ 300,00 para cada dez turmas, destinados a despesas com material de consumo.

---

[168] A contribuição das pessoas físicas, no valor mínimo de R$ 17,00 mensais por um período de pelo menos seis meses, resulta de indicação voluntária de portadores do cartão de crédito a um sistema de *telemarketing*, estimulada por uma companha publicitária desenvolvida nos meios de comunicação de massa, em contas de prestadoras de serviços públicos e folhetos distribuídos pelas empresas de cartão de crédito, cujo *slogan* é "Adote um analfabeto". Esse procedimento foi viabilizado por meio de uma parceria com a Associação Nacional de Cartões de Crédito e pela instalação de uma central de atendimento telefônico 0800. A campanha publicitária promete que o Governo Federal investirá no PAS um valor equivalente àquele das doações voluntárias.

[169] O documento relativo aos grandes centros urbanos relacionava 13 universidades fluminenses (sendo 3 públicas e 10 privadas) e 34 universidades paulistas (sendo 4 públicas e 30 privadas) que já atuavam no PAS nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, credenciadas a participar do Projeto Piloto nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo.

As organizações não governamentais de âmbito local (associações comunitárias, religiosas, sindicatos, etc.) ocupam, no Projeto Piloto dos Grandes Centros Urbanos, o papel desempenhado originalmente pelas prefeituras na mobilização dos alfabetizandos e alfabetizadores, provimento de salas de aula e infra-estrutura, cabendo-lhes ainda o apoio às universidades na formação dos alfabetizadores. Pessoas indicadas pelas ONGs podem também assumir a função de coordenação das turmas, sob a supervisão pedagógica da universidade parceira.

O MEC continua a prover materiais de consumo e didático-pedagógicos, assumindo também a tarefa de constituir bibliotecas nas comunidades atendidas e financiar as bolsas pagas aos coordenadores do Projeto nas instituições de ensino superior.

As universidades responsabilizam-se pela seleção e formação dos coordenadores locais e alfabetizadores, pelo acompanhamento pedagógico e avaliação do Programa, assim como pelo estímulo à pesquisa, mas incorporam a nova função de identificação e mobilização da demanda, tarefa que, nas demais regiões do País, cabia às municipalidades.

Ao atribuir-se às instituições de ensino superior a função de identificação e mobilização da demanda sem que tenham sido estabelecidos critérios públicos para tais deliberações, esse novo modelo concede aos coordenadores do Projeto nas universidades o poder de definir as comunidades beneficiárias do Programa e as organizações não governamentais parceiras, o que abre espaço para a ocorrência de escolhas particularistas. Em certos casos, esse procedimento implicou que as instituições de ensino superior, ao invés de abrir novas oportunidades de alfabetização nos grandes centros urbanos, passassem a atuar como agentes de assessoramento técnico e financeiro ou até mesmo como concorrentes de programas de educação de jovens e adultos desenvolvidos previamente por organizações sociais, que padeciam de recursos materiais e pedagógicos insuficientes[170].

O novo modelo de parceria também exclui do âmbito das interlocuções do Programa as secretarias estaduais e municipais de educação, legalmente responsáveis pela oferta gratuita do ensino fundamental de jovens e adultos, o que tende a restringir o impacto da iniciativa sobre os sistemas públicos de ensino. Dentre outros desvios, essa falta de

[170] Os parâmetros de ajuda de custeio e pagamento de bolsas aos monitores e coordenadores do Projeto Piloto para os grandes centros são superiores àqueles praticados pelo MEC/FNDE ou por secretarias municipais e estaduais de educação no apoio a organizações não governamentais que desenvolvem projetos de alfabetização de jovens e adultos, aproximados ao valor do salário mínimo. Em alguns casos, essa vantagem econômica levou a que associações comunitárias que já recebiam alguma forma de apoio governamental por intermédio de ONGs rompessem os convênios que mantinham anteriormente, optando por ingressar no Programa Alfabetização Solidária.

articulação entre as políticas federal, estadual e municipal de educação de jovens e adultos cobra seu preço na ausência de garantias de continuidade de estudos aos alfabetizandos.

2.2. A gestão do Programa Alfabetização Solidária

Quando foi lançado publicamente, em setembro de 1996, a Presidente do Conselho da Comunidade Solidária, Ruth Cardoso, enfatizava que o PAS não iria criar novas estruturas de gestão, beneficiando-se dos recursos humanos e materiais dos parceiros envolvidos. O primeiro documento de divulgação do Programa afirmava:

> *"Assim, Alfabetização Solidária é um programa novo. Mas não cria uma estrutura burocrática nova, não cria novos cargos. Ele se vale das estruturas vigentes no MEC e na FAE para, em conjunto com os parceiros, provocar um movimento de solidariedade nacional no combate ao analfabetismo."* (Alfabetização Solidária, 1996b, p. 2)

Contrariando essa promessa, porém, em 1999, enquanto a Coordenação de Educação de Jovens e Adultos da SEF/MEC tinha menos de cinco servidores nos cargos de chefia, técnicos e operacionais, a Coordenação do Programa Alfabetização Solidária, subordinada ao Conselho da Comunidade Solidária, tinha 55 funcionários, 90% dos quais com curso superior (Dimenstein et alii, 1999). Para acomodá-los, mudou-se da Esplanada dos Ministérios para novas instalações, que ocupam um andar da Agência Nacional de Petróleo em Brasília.

A estrutura de gestão do PAS compreende coordenações e gerências. À Coordenação Executiva, subordinam-se a Diretoria de Programas e quatro sub-coordenações: de empresas (captação de recursos e prestação de contas), universidades (articulação dos professores das instituições de ensino superior envolvidas), municípios (gestão da merenda, bolsas e prestação de contas) e articulação nacional (apoio à continuidade de estudos pela instalação de cursos supletivos nos municípios).

São três as gerências: de aquisição e distribuição (que compra e distribui materiais didáticos), de supervisão (que visita e faz o acompanhamento dos municípios) e financeira (que faz a contabilidade e prestação de contas). Duas assessorias responsabilizam-se pela comunicação social e imprensa, respondendo também pelas publicações do Programa [171].

[171] O PAS publica material de divulgação, relatórios semestrais e o boletim bimestral *Alfabetização Solidária*, cujos expedientes declaram serem financiados com recursos do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Fundação Banco do Brasil, UNESCO e Caixa Econômica Federal.

Segundo informação divulgada pela imprensa, os custos de toda a estrutura de gestão e os funcionários do PAS são cobertos com recursos da UNESCO (Dimenstein et al., 1999)[172].

2.2.1. A gestão financeira do Programa

Os recursos doados pelas empresas a partir da assinatura de termo de adesão ao Programa Alfabetização Solidária eram originalmente transferidos para o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) que, por sua vez, os repassava às instituições de ensino superior conveniadas por intermédio de fundações ou dos organismos de extensão universitária, que prestavam contas periodicamente à Coordenação.

Em novembro de 1998, por ocasião do II Encontro de Parceiros (que reúne o empresariado co-financiador do Programa) foi constituída uma entidade civil sem fins lucrativos, denominada Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, que substituiu o CRUB na função de repasse dos recursos às universidades. O corpo social da organização é formado por pessoas direta ou indiretamente vinculadas ao PAS, ao Conselho da Comunidade Solidária ou ao Governo Federal[173], configurando a institucionalização da parceria informal até então estabelecida entre o Executivo Federal e o empresariado. Não compõem a Associação outros segmentos que participam da parceria, como as instituições de ensino superior ou os governos municipais.

A simbiose dos corpos diretivo e executivo da Associação e do Programa permite que a gestão de ambas instituições se confunda, a ponto da ambas compartilharem o mesmo endereço. Sintoma dessa simbiose é o fato de que o PAS vem sendo apresentado publicamente por seus funcionários graduados como organização não governamental de iniciativa social, afirmação esta insustentável perante a história do Programa e o peso da

---

[172] Na verdade, os recursos atribuídos à UNESCO são provenientes do próprio Tesouro, de vez que o orçamento desse organismo é composto pela contribuição dos Estados membros proporcionalmente à população dos países. Como o Brasil é um dos países mais populosos do continente, sua contribuição à UNESCO é substantiva. Parte dessa contribuição permanece sob gestão do escritório da UNESCO em Brasília, que aloca recursos em projetos de interesse comum da Organização e do governo brasileiro, como é o caso do Programa Alfabetização Solidária.

[173] A Associação foi constituída em 16/11/1998 na sede da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, em solenidade liderada pela Dra. Ruth Cardoso. O corpo social da Associação foi constituído por 31 empresários, representantes de fundações privadas, membros do governo, representante da UNESCO e convidados. O Presidente eleito foi Eduardo Eugênio G. Vieira, dirigente da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN) e de uma das empresas do Grupo Ipiranga (responsável pela "adoção" de 14 municípios); a Superintendente, Regina C. Vasconcelos Esteves, é Coordenadora Executiva Nacional do PAS; o Diretor Financeiro, Augusto César A. de Franco, é membro do Conselho da Comunidade Solidária; e o Diretor Administrativo é o Secretário Nacional de Direitos Humanos, José Gregori. O Presidente do Conselho Deliberativo, José Luiz Portella, é Secretário Executivo do Ministério dos Transportes (um dos idealizadores do Programa em 1996, quando ocupava a Presidência FAE); dele também fazem parte outros membros do governo federal, como a assessora do Ministro da Educação Gilda Portugal Gouvêa.

autoridade governamental federal na sua concepção, financiamento, desenvolvimento e legitimação.

2.3. A adesão das instituições de ensino superior ao PAS

Um dos aspectos pouco visíveis da estruturação das parcerias implicadas no desenvolvimento do PAS refere-se aos mecanismos de adesão das instituições de ensino superior (IES) ao Programa. Na história oficial, relatada em documentos e na retórica dos promotores do Alfabetização Solidária, o agente de mobilização para o engajamento das IES no Programa é o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB). Instados pelo Conselho, os organismos dedicados à extensão universitária teriam se encarregado de identificar nas IES os grupos dotados de competência para assumir o PAS.

Os relatos extra-oficiais feitos por professores universitários de instituições públicas revelam que essa "adesão" nem sempre foi tão espontânea como o discurso oficial faz crer, e que, em diversas ocasiões, as faculdades e departamentos de educação assumiram os encargos do Programa sob pressão das reitorias, que alegavam que tal participação facilitaria o credenciamento da universidade junto à Secretaria de Ensino Superior para ter acesso a outros recursos provenientes do MEC.

No caso das IES privadas, cujo envolvimento no Programa é desproporcionalmente superior à sua tradição no campo da educação de jovens e adultos, a adesão ao Alfabetização Solidária parece seguir essa mesma lógica de legitimação perante o MEC. Muitas dessas IES privadas eram, até fins dos anos 80, institutos isolados que passaram a pleitear junto ao Conselho Nacional de Educação o reconhecimento do estatuto universitário, para o que necessitam comprovar o desenvolvimento de atividades de extensão valorizadas pelo governo federal.

O fato de que muitas IES tenham aderido ao Programa por motivações outras que não suas finalidades intrínsecas pode explicar porque a assunção do compromisso com o Alfabetização Solidária nem sempre significou um apoio correspondente aos agentes a ele dedicados. Dentre as limitações apontadas em avaliações, menciona-se com freqüência a não concessão de bolsas aos estudantes estagiários; 51% dos professores universitários coordenadores do Programa declaram não ter seu trabalho de extensão adequadamente reconhecido, sendo freqüente que as horas de trabalho no Programa não sejam computadas na jornada ou que estes não recebam complementação salarial por essas tarefas (Draibe, 1999, p. 79).

2.4. O referencial político-pedagógico do Programa Alfabetização Solidária

Em seu desenho original, o PAS concedeu às instituições de ensino superior total autonomia pedagógica, optando por não explicitar nenhum referencial teórico-metodológico ou mesmo um conceito de alfabetização. É evidente, porém, que a decisão sobre a duração do Programa e a opção pelo material didático elaborado pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba continha subjacente, ainda que não explícita, uma concepção de alfabetização. As divergências de muitos professores coordenadores das universidades com relação a essa concepção, considerada demasiadamente estreita, constitui um foco de tensão permanente, expresso nos debates realizados ao longo de todos seminários regionais e nacionais de avaliação do Programa[174].

Os professores das universidades responsáveis pela coordenação pedagógica do Programa mantiveram, a princípio, uma postura ambígua em relação à ausência de definições teórico-metodológicas prévias: de um lado, valorizavam o convívio plural de concepções e práticas de alfabetização e a autonomia que desfrutavam para exercitar a experimentação pedagógica; de outro, ressentiam-se da falta de unidade mínima que assegurasse a eficácia da ação alfabetizadora, desse coerência ao Programa e permitisse construir parâmetros comuns de avaliação de seus resultados (Arapiraca, 1998; Luz, 1998).

O compromisso assumido pelo PAS com o monitoramento contínuo e as dificuldades de estabelecer critérios comuns de avaliação acabaram por fazer com que se produzisse um consenso sobre a necessidade de explicitar um marco de referência teórico-metodológico. O relatório final do Módulo II, desenvolvido entre julho e dezembro de 1997, afirmava:

> *"Com a expectativa de ampliação cada vez maior do PAS e com as lições tiradas dos caminhos percorridos, não é mais possível adiar-se a definição de parâmetros teóricos capazes de fornecer rumos claramente definidos ao*

[174] Ao final de cada módulo semestral, o PAS realiza um Seminário Nacional de Avaliação que cumpre a função de socialização de informações e replanejamento, reunindo a coordenação nacional, os coordenadores das instituições de ensino superior e convidados. Entre 1997 e 1999 foram promovidos cinco Seminários, todos eles realizados por três dias consecutivos em hotéis de luxo em São Paulo e Brasília. O I Seminário realizou-se em abril de 1997, tematizando os subsídios e materiais didáticos, a capacitação dos alfabetizadores, os procedimentos de avaliação da aprendizagem e a continuidade da alfabetização nos municípios. O II Seminário ocorreu em novembro de 1997, foi aberto com um painel sobre o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos no país e destinou-se prioritariamente à elaboração do relatório de avaliação do Projeto Piloto e à discussão da continuidade por meio da Educação Profissional Contextualizada. O III Seminário ocorreu em maio de 1998 e privilegiou o debate dos instrumentos de avaliação do Programa. O IV Seminário realizou-se em novembro de 1998, para discussão e formulação de propostas e estratégias de institucionalização da educação de jovens e adultos nos municípios. O V Seminário realizou-se em novembro de 1999, foi aberto pelo Ministro da Educação e reuniu o maior contingente de participantes, incluindo não só os coordenadores pedagógicos e culturais das universidades, mas também coordenadores locais e convidados, para discussão dos princípios orientadores propostos pelo Conselho Consultivo e do piloto de estudos qualitativos realizados em municípios da Paraíba e Bahia.

Programa e possibilitar formas mais consistentes de averiguar seus resultados, sob pena de comprometer-lhe a qualificação e de não se ver minimamente respondidas as questões postas em pauta no início deste trabalho. O país já viu desfilarem programas educacionais de impacto, de efêmera duração e curto alcance, por força da fragilidade de suas bases e do açodamento na busca de soluções miraculosas para problemas complexos." (Alfabetização Solidária, 1998c, p. 58).

A construção desses parâmetros comuns em meio à enorme diversidade de concepções e práticas de alfabetização existente entre os professores universitários envolvidos no PAS não é tarefa simples que se esgote na elaboração de um documento de referência, mas elaborá-lo foi considerado um primeiro passo nessa direção. A Coordenação de Universidades do Programa constituiu um Conselho Consultivo formado por representantes de 15 Universidades (9 públicas e 6 privadas)[175]. Com base numa sondagem das concepções de alfabetização e avaliação dos alfabetizadores do Programa[176], nos relatórios de encontros de capacitação e dos seminários regionais realizados no segundo semestre de 1998, o Conselho Consultivo sistematizou em 1999 um marco de referência que procurou resguardar o princípio de autonomia de cada uma das universidades participantes e, ao mesmo tempo, dar alguma unidade político-pedagógica ao Programa. Esse documento de diretrizes define uma concepção ampliada de alfabetização e faz uma análise que problematiza, sobretudo, a curta duração do PAS, absolutamente insuficiente para desenvolver a perspectiva de letramento proposta[177]. Coerente com essa crítica, apresenta objetivos gerais e das áreas de conhecimento de língua portuguesa e matemática, indica procedimentos e critérios de avaliação diagnóstica e processual, bem como

---

[175] O Conselho Consultivo é constituído pelos professores Ana Célia C. Moura (UFCE), Carmen Sigwalt (UFPR), Cecília Correa de Medeiros (UFF), Eva Maria Siqueira Alves (UFSE), Florence de Faria Brasil V. de Sá (Universidade Salgado de Oliveira), Helena Rosa Vieira Lima (Universidade São Marcos), João Francisco de Souza (UFPE), Loni Sebastião (Universidade de Cruz Alta), Neiva Costa Toneli (PUCMG), Rosa Persona (Universidade de Cuiabá), Silviane Barbato (UNB), Stella Bertholo Piconez (USP), Sueli Anacleto (Universidade do Vale do Itajaí), Sylvia Bueno Terzi (UNICAMP), Waldomiro Vallezi (UFMS).

[176] Foram analisados questionários respondidos por 381 alfabetizadores de municípios de 9 Estados; dois terços deles associam a alfabetização à leitura e escrita autônomas, entendidas como a decifração do código escrito; um terço deles vincula a alfabetização ao manejo de textos, sem entretanto explicitar os contextos, finalidades e usos sociais desses textos. Com relação às características valorizadas no educador, privilegiaram atitudes profissionais (responsabilidade, domínio do conteúdo, boa formação) e no relacionamento interpessoal (paciência, carinho, amor ao trabalho). Na avaliação do Programa, reivindicam ampliação da duração do curso, maior apoio das prefeituras e aumento do valor da bolsa atribuída aos alfabetizadores (Moura et alii, 1999).

[177] O documento opta pelo conceito de letramento formulado por Soares (1998) e Kleiman et alii (1995), enfatizando não só a apropriação da leitura e da escrita, mas também o desenvolvimento da oralidade e, sobretudo, a ampliação dos usos sociais desses recursos comunicativos, o que requer, de um lado, uma escolaridade relativamente alongada e, de outro, um enriquecimento do acervo de materiais de leitura disponíveis e a diversificação das práticas socioculturais de escrita na vida cotidiana das comunidades (Moura et alii, 1999).

expectativas de aprendizagens que provavelmente excedem as possibilidades de cursos com cinco meses de duração[178], motivo pelo qual insiste na necessidade de que os municípios assegurem a continuidade de estudos aos alfabetizandos (Moura et alii, 1999).

2.5. O monitoramento e avaliação do PAS

Uma das promessas do PAS era a promoção contínua da avaliação, considerada uma de suas características distintivas com relação a programas congêneres desenvolvidos no passado:

> *"Programas sociais sem avaliação, sem continuidade, sem discussão e, consequentemente, sem aprimoramento, não são sérios nem eficazes. Perdem-se no tempo e não deixam raízes. A avaliação permanente, com o auxílio da universidade e a observação da continuidade do Programa, bem como o futuro do aluno alfabetizado, devem assegurar a seriedade e perenidade da ação."* (Alfabetização Solidária, 1996b, p. 2)

Ao longo dos dois primeiros anos de implantação, foram sendo elaborados e aperfeiçoados um conjunto de instrumentos de coleta de dados que servem de base às estatísticas e aos relatórios de avaliação de cada um dos módulos semestrais do Programa. Os dados estatísticos coletados referem-se às características dos municípios (economia, educação, saúde, cultura, lazer, disponibilidade de material de leitura, etc.), dos alfabetizadores (idade e escolaridade), dos educandos (idade, sexo, domicílio rural/urbano, ocupação, experiência escolar anterior), infra-estrutura das salas de aula, material didático utilizado, carga horária efetiva dos cursos, movimentação escolar, causas de evasão e indicadores de aprendizagem (habilidades iniciais e finais de leitura e escrita). Também são coletados juízos sobre o desempenho dos parceiros na avaliação dos demais agentes implementadores.

A análise dos relatórios de avaliação dos cinco módulos do PAS concluídos até julho de 1999 expõe uma série de aspectos problemáticos e recomendações de correção de rumos que podem ser agrupados em três conjuntos.

O primeiro conjunto refere-se ao conceito de alfabetização manejado pelo Programa, as expectativas de aprendizagem a ele relacionadas e todas suas implicações para a duração

---

[178] As expectativas de aprendizagem enumeradas são: no campo da oralidade, participar de situações de intercâmbio social, expondo as próprias idéias de forma clara e coerente; no campo da leitura, ler e compreender textos; no campo da escrita, produzir textos; no campo da matemática, reconhecer números, numerais e seqüências numéricas, identificar o valor posicional dos números, desenvolver procedimentos de cálculo mental, escrito, exato e aproximado pela observação das regularidades e propriedades das quatro operações fundamentais, resolver situações problema construindo os significados das operações com algoritmos convencionais, reconhecer e utilizar unidades de medida (peso, volume, massa, comprimento, área e tempo), representar o sistema monetário em situações cotidianas e reconhecer formas geométricas (figuras planas e sólidos geométricos) nos objetos de uso cotidiano (Moura et alii, 1999).

dos cursos, conteúdos da formação dos alfabetizadores, metodologias de ensino empregadas, materiais didáticos adotados e critérios de avaliação dos resultados alcançados. Os relatórios de avaliação indicam que a reduzida duração dos cursos de preparação dos alfabetizadores (cuja formação básica é precária) e dos cursos de alfabetização em si limitam as aprendizagens possíveis a um domínio muito rudimentar da leitura e da escrita, resultado cujo impacto social pode ser pouco relevante; os materiais didáticos disponíveis eram considerados pouco adequados aos contextos socioculturais sobre os quais o Programa incide; os conceitos de alfabetização, leitura e escrita que sustentam a escala de verificação dos progressos na aprendizagem são imprecisos, dificultando uma avaliação rigorosa e a comparação dos resultados alcançados. Internamente ao Programa, sugere-se chegar a consensos e precisar os marcos de referência teórico-metodológicos, os conceitos e instrumentos utilizados para medir as aprendizagens, realizando estudos qualitativos sobre o impacto do Programa nas comunidades. No que se refere às políticas educacionais, a solução indicada é assegurar a continuidade do processo de alfabetização dos jovens e adultos egressos do PAS mediante a incorporação de cursos supletivos e profissionalizantes aos sistemas municipais de ensino.

Um segundo conjunto de problemas refere-se à operacionalização do Programa e ao modo como cada um dos parceiros assume a co-responsabilidade por seu desenvolvimento. As avaliações mencionam com freqüência dificuldades de relacionamento entre as instituições de ensino superior e os dirigentes municipais, assinalando que uma parcela significativa das prefeituras não cumpre adequadamente suas funções, omitindo-se nas tarefas de divulgação e mobilização e provendo de modo precário e insuficiente a infra-estrutura material (transporte, instalações físicas, mobiliário e iluminação) para o desenvolvimento do Programa. Os professores coordenadores do Programa nas universidades queixam-se da rotatividade dos alfabetizadores, da sobrecarga de tarefas e da falta de reconhecimento e de apoio mais decisivo em suas próprias instituições. Os alfabetizadores reivindicam um processo de formação e assessoria mais alongado e contínuo e uma remuneração mais justa pelo seu trabalho.

Um terceiro conjunto de problemas refere-se aos próprios instrumentos de coleta de dados e avaliação do Programa, considerados trabalhosos, imprecisos, insuficientes ou inadequados não só para mensurar adequadamente os resultados de aprendizagem, mas também para indicar as causas de determinados fenômenos (como a variação regional da

evasão e as diferenças de percepção dos inquiridos sobre os resultados alcançados e o desempenho dos demais agentes) e constituir-se em ferramentas úteis à reorientação do Programa em seu conjunto e das práticas de cada um dos parceiros envolvidos.

2.5.1. A avaliação externa do PAS

A avaliação externa do Programa Alfabetização Solidária foi entregue ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNICAMP, no âmbito de um projeto maior que visou a análise qualitativa dos aspectos inovadores de três programas conduzidos pelo Conselho da Comunidade Solidária. Os objetivos específicos desse estudo eram medir resultados e impactos do Programa, a qualidade dos processos, a participação e os níveis de satisfação dos atores (Draibe, 1999). O relatório não aborda, portanto, aspectos referentes à eficácia do Programa em atingir os resultados pedagógicos do processo de alfabetização em si. O *survey* foi realizado sem investigação direta de campo, por meio de questionários enviados pelo correio a uma amostra de municípios e agentes, que compreendeu reitores, professores, prefeitos, coordenadores locais e alfabetizadores, mas não incluiu os beneficiários finais do Programa, os educandos. Os dados empíricos reunidos com essa metodologia expressam, portanto, a percepção dos agentes inquiridos sobre os resultados do Programa, percepção esta afetada por fatores institucionais e subjetivos, que mereceria ser confrontada com outras fontes de informação.

O relatório conclui que o Programa é eficiente porque foi capaz de mobilizar apoio social variado, motivar e promover a adesão dos agentes, proporcionando um grau médio e alto de satisfação com os processos de implementação e as relações inter-institucionais. Dentre os impactos positivos, além da alfabetização em si, sobressaem: o maior envolvimento das universidades com a temática da educação de jovens e adultos, mediante o incremento das pesquisas e das atividades de extensão; o estímulo à implantação de cursos supletivos nas redes municipais de ensino; e os ganhos de formação de todos os educadores envolvidos no Programa. O relatório também indica a opinião dos agentes sobre as principais dificuldades do PAS, em meio às quais destaca: a insuficiência da infra-estrutura proporcionada pelas prefeituras, a precariedade da formação inicial dos alfabetizadores, o curto período de tempo atribuído à sua capacitação, e as deficiências dos instrumentos de avaliação para incidir na correção de rotas do Programa.

Talvez por tratar-se de versão preliminar, o relatório de pesquisa não sintetiza conclusões e sequer faz recomendações para o aperfeiçoamento do Programa Alfabetização Solidária.

2.6. Uma análise preliminar do Programa Alfabetização Solidária

Uma apreciação rigorosa dos resultados educacionais e do impacto socioeconômico e cultural de um programa recente e difuso como o Alfabetização Solidária demandaria estudos de campo quantitativos e qualitativos bem mais amplos e aprofundados do que as fontes que pudemos consultar. As informações disponíveis nos permitem realizar tão somente uma análise preliminar das características do Programa como componente da política federal de educação de jovens e adultos, delineando algumas hipóteses avaliativas.

Primeiramente, é preciso assinalar que o PAS não é - e nem se propõe a ser - uma política pública universal para atender ao direito constitucional de todos os cidadãos ao ensino fundamental, configurando tão somente um programa focalizado de assistência social destinado a minimizar efeitos de marginalização educacional e cultural associados à condições de pobreza extrema. Isso não impede que, na ausência de uma política pública federal mais abrangente de ensino fundamental de jovens e adultos, o PAS seja apresentado por técnicos e assessorias de comunicação social de órgãos governamentais, ou interpretado pelos meios de comunicação de massa, como uma estratégia alternativa de universalização do acesso à alfabetização, equívoco no qual incidem inclusive membros das elites econômicas, políticas e intelectuais. A difusão ingênua ou intencional desse tipo de interpretação errônea corrobora um processo cultural mais amplo de reconversão de conquistas sociais ao estatuto de carências, passíveis de serem sanadas por meio da filantropia, em lugar da garantia universal de direitos sociais por meio de políticas públicas, como determina a Constituição (Oliveira, 1994, 1995a, 1995b;Yazbeck, 1995).

O fato de não configurar uma política pública universal, entretanto, não autoriza outra interpretação equivocada que descaracteriza o Programa Alfabetização Solidária como componente da política federal de educação, atribuindo-lhe o caráter de iniciativa social sob gestão não governamental. Essa versão passou a ser veiculada por dirigentes governamentais e funcionários graduados do PAS após a criação de uma instituição civil sem fins lucrativos à qual foi transferida a gestão dos recursos do Programa. Como assinalamos anteriormente, a gênese do PAS e o peso da autoridade federal na sua concepção, financiamento, coordenação e legitimação tornam insustentável sua descaracterização como instrumento de política governamental. Por outro lado, é preciso ponderar que a criação da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária atendeu a objetivos pragmáticos de operar os recursos financeiros com maior flexibilidade, fugindo aos rigores da regra do serviço público e, ao mesmo tempo, agilizar os repasses de

verbas às universidades, subtraindo a intermediação do CRUB e centralizando-o na Coordenadora Executiva do Programa, que acumula também a Superintendência da Associação.

A adoção de estratégias dessa ordem vem sendo legitimada pela difusão da proposta de reforma do Estado formulada pelo ex-Ministro Bresser Pereira, que propõe a transferência de determinadas atividades exclusivas do Estado – dentre as quais os serviços de educação, ciência, saúde, cultura e assistência - a instituições civis sem fins lucrativos, às quais ele atribui o estatuto de organizações públicas não estatais ou, simplesmente, organizações sociais (Pereira, 1996, 1998). Pereira reconhece que, se as atividades sociais não são intrinsecamente monopolistas do Estado, acabam por lhe ser exclusivas, uma vez que o mercado não as remunera devidamente, e que razões éticas e econômicas impõem seu financiamento público. O próprio autor da proposta, entretanto, distingue as funções de formulação e financiamento das políticas sociais, reservadas ao Estado, das funções de execução que, a seu juízo, são passíveis de concessão a organizações sociais, num processo que ele denomina "publicização", para distingui-lo da privatização (Pereira, 1998, p. 64). Nessa linha de interpretação, a Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária consistiria numa organização social pública não estatal que recebeu a concessão das tarefas executivas de um serviço público de educação de jovens e adultos, para as quais recebe financiamento estatal, atuando sob as diretrizes políticas e a coordenação do governo federal. O que o modelo de "publicização" de Bresser Pereira não esclarece satisfatoriamente, e permanece pendente no caso do PAS, são os mecanismos pelos quais a sociedade pode submeter tais organizações sociais a um controle público efetivo.

Navegando à margem das prioridades do governo central no campo da educação, o Programa Alfabetização Solidária não se propôs nem demonstrou capacidade de modificar a posição subalterna atribuída à educação de jovens e adultos na política federal de ensino básico mas, ao dar visibilidade pública à questão do analfabetismo, induzir os municípios a implantarem cursos de suplência de ensino fundamental e capacitar seus dirigentes para ter acesso aos fundos disponíveis para essa finalidade, vem contribuindo para tensionar ao máximo as possibilidade e limites dos instrumentos de política pública de educação para esse grupo etário.

Embora afirme diferenciar-se de experiências como as do MOBRAL por promover a avaliação contínua, a concepção original do Programa Alfabetização Solidária não considerou o resultado de pesquisas avaliativas que apontam os limites de campanhas que

não incidem sobre as relações sociais que produzem o analfabetismo e não asseguram os processos de pós-alfabetização (Schmelkes, 1995). Apesar das retificações de rumo adotadas ao longo de dois anos de sua implementação, o PAS padece de todas as conhecidas limitações de uma campanha emergencial de alfabetização de jovens e adultos: maneja um conceito de alfabetização estreito e não assegura a continuidade de estudos ou oportunidades de consolidação das aprendizagens realizadas; recorre parcialmente a educadores não habilitados, muitos dos quais com reduzida escolaridade; na maior parte dos casos, mobiliza dinamizadores externos, que não têm raízes no contexto sociocultural em que se propõem intervir; não incide sobre os fatores socioeconômicos e culturais que geram e reproduzem o analfabetismo. Não é de se esperar, portanto, que seus resultados difiram daqueles observados em iniciativas semelhantes exaustivamente avaliadas no continente, como o frágil legado para os sistemas de ensino dos municípios, o pequeno impacto econômico e cultural sobre as comunidades e o elevado risco de regressão ao analfabetismo para os alfabetizandos que não encontrem oportunidades de continuar aprendendo ou de colocar em uso as aprendizagens realizadas.

Há que se reconhecer que, num intervalo de tempo relativamente reduzido, o Programa teve uma expansão quantitativa e geográfica significativa, aproximando-se dos 500 mil beneficiários, chegando a mais de 10% dos municípios brasileiros, com o inédito envolvimento de mais de 150 instituições de ensino superior. As frágeis bases financeiras e institucionais do Programa, entretanto, não asseguram que esse crescimento do atendimento seja contínuo e nem mesmo que se mantenha nos patamares alcançados até fins de 1999. A dependência de doações voluntárias de empresas ou de cidadãos não conforma bases sólidas sobre as quais se possa assentar uma política pública permanente de alfabetização de jovens e adultos. Como tampouco o orçamento federal foi incrementado para suportar um crescimento do Programa, os riscos de descontinuidade são grandes. A própria alocação do projeto na Comunidade Solidária, e não no Ministério da Educação, bem como a transferência da gestão financeira para uma organização de direito privado, não contribuem para a institucionalização do Programa como uma política pública continuada, reforçando seu caráter focalizado, contingente e emergencial.

O engenhoso desenho da parceria que caracteriza o Programa vem se mostrando eficiente pois, partindo de motivações distintas, os vários segmentos – empresariado, governos municipais e federal, instituições de ensino superior e comunidades – têm cumprido, com maior ou menor eficiência, as funções operacionais que lhe foram atribuídas no esquema

cooperativo. O conceito de parceria, entretanto, parece vigir apenas no plano operacional, pois não se faz refletir em instâncias de gestão do PAS. A Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária articula empresários e dirigentes do governo federal, exclui as instituições de ensino superior e os municípios, serve de instrumento para a captação de recursos privados e gestão financeira do Programa, mas não incide sobre o planos estratégico e pedagógico. O Conselho Consultivo da Coordenação das Universidades, que não foi eleito por seus pares, tem poder para influir em deliberações de caráter político-pedagógico, mas não incide sobre decisões estratégicas e de gestão financeira. Os municípios são meros receptores do Programa, não estando representados em nenhuma instância de deliberação. As decisões estratégicas são tomadas pela Coordenação do Programa, que subordina-se hierárquica e formalmente ao Programa e ao Conselho da Comunidade Solidária, mas necessita manter algum tipo de comunicação fluente e subordinação perante o Ministério da Educação, de onde provêm os recursos federais do Programa. Esse organograma confuso, em que os canais e a hierarquia das instâncias de tomada de decisão não estão bem definidos e no qual os parceiros participam de modo subordinado e assimétrico não configura um modelo horizontal de gestão democrática de um programa em parceria.

3. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA[179]

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária guarda a singularidade de ser um programa do governo federal gestado fora da arena governamental: uma articulação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi capaz de introduzir uma proposta de política pública de educação de jovens e adultos no meio rural no âmbito das ações governamentais da reforma agrária.

Na segunda metade da década de 90, o CRUB realizou dois fóruns de debates sobre a reforma agrária que resultaram no estabelecimento de parcerias com o Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), por intermédio do Instituto Nacional de

[179] Como aclaramos na descrição dos procedimentos metodológicos, parte do tópico relativo ao PRONERA foi construído com base na triangulação de informações colhidas em entrevistas concedidas à pesquisadora por João Carlos Todorov (Coordenador do Programa), Robinson James (membro da Coordenação Pedagógica), e por Edgar J. Kölling (MST), respectivamente em 1°/12, 27/12 e 28/11 de 1999. Sempre que mencionarmos os pontos de vista da Coordenação do PRONERA, dos professores universitários ou do MST sem remissão a fonte bibliográfica, estaremos nos referindo a posições expressas nessas entrevistas.

Colonização e Reforma Agrária (INCRA), para o desenvolvimento do Projeto Lumiar[180] e a realização do I Censo da Reforma Agrária. A Universidade de Brasília (UNB) que, assim como outras, constituíra um grupo de apoio à Reforma Agrária, foi designada para coordenar as 29 instituições de ensino superior envolvidas no Censo no transcorrer de 1997. À ocasião, o Reitor da UNB era o Prof. João Cláudio Todorov, que procurou as lideranças do MST para solicitar colaboração para a realização do Censo. Quando se estabeleceu esse diálogo, o MST solicitou à UNB apoio para a realização do I Encontro Nacional de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (ENERA), cuja promoção fora incentivada e contava com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). O pedido foi acolhido e o I ENERA realizou-se no campus da Universidade em julho de 1997, tendo por co-promotores o MST, o UNICEF, a CNBB e a própria UNB.

No transcorrer do I ENERA, realizou-se uma reunião entre lideranças do Setor de Educação do MST e professores de aproximadamente 20 instituições de ensino superior envolvidos em projetos educativos em assentamentos, em que nasceu a idéia de realizar um grande programa nacional de educação na reforma agrária, ampliando a dimensão das atividades já desenvolvidas pelo Movimento e incorporando outras universidades e organizações sociais, como os sindicatos rurais congregados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG). Desde esse primeiro momento, o programa era concebido como uma política pública de educação, constituindo-se numa reivindicação dos educadores do Movimento e das universidades frente ao governo federal.

Uma coordenação indicada pela reunião realizada no I ENERA apresentou então ao III Fórum de Instituições de Ensino Superior em apoio à Reforma Agrária a proposta de que a educação viesse a se constituir na terceira etapa da parceria estabelecida entre o MEPF, o INCRA e o CRUB, que já compreendia o Projeto Lumiar e o Censo.

Do ponto de vista do MST, a conformação desse programa oferecia a perspectiva de conferir abrangência e dinâmica nacionais às atividades de alfabetização e educação básica de jovens e adultos desenvolvidas pelo Setor de Educação há pelo menos uma década, cuja ampliação com recursos públicos esbarrava na resistência oposta pelas autoridades do

[180] O Lumiar consiste em um programa de assistência técnica aos assentamentos da reforma agrária, realizada por equipes multidisciplinares constituídas por agrônomos, veterinários, técnicos agrícolas e, eventualmente, também profissionais do serviço social, com recursos do MEPF/INCRA intermediados pelas universidades, que realizam a supervisão e avaliação do Projeto.

MEC[181]. O ingresso das universidades no programa representava a possibilidade de um assessoramento técnico-pedagógico mais contínuo, que o Movimento reconhecia ser necessário para que suas atividades educativas ganhassem qualidade.

Com menos experiência em atividades de escolarização, a CONTAG demorou um pouco mais a aderir ao Programa, mas foi convencida de sua relevância. A Comissão Pastoral da Terra da CNBB e a UNESCO apoiaram de imediato a iniciativa.

Respaldado nessa disposição coletiva, o Reitor da UNB serviu de interlocutor e apresentou a idéia ao Ministro Extraordinário da Política Fundiária Raul Jungman que, convencido da necessidade de qualificação da população para viabilizar economicamente os assentamentos rurais, acolheu a proposta e convidou o Prof. Todorov (cujo mandato na Reitoria da UNB se expirava) para coordenar o Programa.

O modelo de parceria e gestão colegiada participativa e democrática adotado pelo Programa resultou de discussões travadas nos fóruns do CRUB e no I ENERA, em que os professores universitários e lideranças do MST reconheciam a importância de conformar uma política pública, mas guardavam profunda desconfiança com relação à orientação dos dirigentes do governo federal. Desenhou-se então um modelo de gestão do Programa em que as decisões estratégicas seriam tomadas por um conselho em que todos os parceiros e apoiadores teriam representação, e as questões de natureza pedagógica seriam delegadas a uma comissão de professores universitários que já assessoravam o Setor de Educação do MST e, portanto, tinham a sua confiança[182].

Assim, o PRONERA foi concebido como um programa interministerial a ser desenvolvido em parceria, envolvendo diferentes órgãos do governo federal, instituições de ensino superior, sindicatos e movimentos sociais do campo.

---

[181] As atividades de alfabetização e educação básica de jovens e adultos promovidas pelo Setor de Educação do MST vêm sendo apoiadas financeiramente pelo MEC desde meados dos anos 90, por intermédio da assinatura de convênios entre a ANCA e o FNDE e, a partir de 1998, com a interveniência do INCRA e da UNESCO. Em 1997 a ANCA aprovou junto ao FNDE um projeto cujo valor lhe permitiu ampliar as atividades em âmbito nacional. Frente às dificuldades de relacionamento com a SEF, o MST optou pela estratégia de assegurar recursos do MEC propondo ao Congresso emenda ao Orçamento da União para 1998; embora tenha aprovado uma emenda no valor de aproximadamente R$ 2 milhões, nenhuma parcela desse valor foi liberada pelo Ministério. Em 1999 o MST priorizou o PRONERA, mas conseguiu que o Congresso aprovasse também uma emenda ao orçamento do MEC no valor de R$ 250 mil que, até novembro, ainda não haviam sido liberados. Segundo depoimento de liderança do MST, não há motivos plausíveis que não os de natureza política para que os recursos orçados e conveniados não tenham sido liberados.

[182] As universidades envolvidas no PRONERA desde seu início, por já desenvolverem atividades de assessoria a programas educativos nos assentamentos foram a UNESP, a UNIJUÍ, a UFSE, a UFCE e a UNB.

O *lócus* da coordenação do PRONERA no âmbito do governo federal não foi definido *a priori*: o Ministro Jungman e o Prof. Todorov tiveram audiências com os Ministros Paulo Renato Souza, da Educação, e Paulo Paiva, do Trabalho, para consultá-los sobre as possibilidades de cooperação técnica e financeira e o interesse em assumir a coordenação do Programa. Ambos se dispuseram a apoiar a iniciativa e concordaram que o INCRA era o órgão que possuía as melhores condições de realizar a coordenação intra-governamental. Esse apoio, entretanto, não se concretizou, e o caráter interministerial do PRONERA permaneceu no plano estritamente retórico[183].

O PRONERA começou a ser estruturado praticamente em janeiro de 1998, quando constituíram-se os Conselhos e Comissões Nacional e Estaduais e teve início a formulação do Manual de Operações do Programa.

Nesse primeiro momento, o PRONERA não tinha orçamento. Como os Ministérios da Educação e do Trabalho não concederam os recursos que deles se esperava, o Programa teve início com o remanejamento interno do orçamento do próprio INCRA, o que gerou resistências ao Programa no interior do órgão. Como veremos adiante, a exigüidade desses recursos implicou o redimensionamento das metas inicialmente projetadas. Nos anos subseqüentes, o INCRA propôs a criação de uma rubrica específica para o PRONERA no seu orçamento, mas encontrou a oposição da Secretaria do Orçamento Federal (SOF), que cortou a íntegra dessas propostas, alegando que os encargos do ensino básico são de responsabilidade do MEC e devem ser financiados com recursos orçamentários do mesmo. Esse impasse só foi superado no Congresso Nacional, por intermédio da negociação política de emendas parlamentares ao Orçamento da União. Em 1999, dos R$ 21 milhões autorizados pelo Congresso para despesa do PRONERA, R$ 7 milhões ficaram contingenciados e R$ 14 milhões foram liberados, recursos com os quais, até outubro de 1999, o PRONERA havia alcançado 55 mil alfabetizandos.

---

[183] O Ministério do Trabalho não incluiu o PRONERA entre as parcerias nacionais, remetendo suas demandas aos Programas Estaduais de Qualificação, onde a maior parte das verbas disponíveis já haviam sido consignadas. No caso de Sergipe, os assentamentos da reforma agrária já vinham recebendo recursos do PLANFOR por intermédio da UFSE que, desde 1995 desenvolve, em conjunto com o MST, o Projeto de Alfabetização de Jovens e Adultos em Assentamentos da Reforma Agrária. Em 1997, eram 25 os assentamentos localizados em 16 municipios do Estado, onde o MST está organizado desde 1985. Naquele ano, o Projeto atendia 900 alfabetizandos distribuídos em 42 classes, sob a responsabilidade de 50 monitores que, além da formação pedagógica para atuarem como alfabetizadores, cursam o ensino supletivo fundamental para, no futuro, habilitar-se ao magistério no ensino médio. Esperava-se que, a exemplo do convênio firmado com a UFSE, o PLANFOR pudesse alocar recursos para o PRONERA nos demais estados. Ao contrário dessa expectativa, em 1999 o PRONERA teve que aportar recursos próprios para a continuidade do Projeto da UFSE nos assentamentos. Na interpretação bem humorada do Prof. Todorov, *"nós fomos buscar lã e voltamos tosquiados..."*

3.1. Definição, características e princípios do PRONERA

O PRONERA define-se como uma política pública específica do governo federal que visa coordenar ações educativas nos assentamentos da Reforma Agrária, respondendo ao desafio de superar os elevados níveis de analfabetismo entre os assentados que, segundo os dados do Censo da Reforma Agrária, alcançava em 1997 a média nacional de 43%, chegando a 70% em algumas Unidades da Federação. Propõe-se promover a educação nos assentamentos da reforma agrária, utilizando metodologias de ensino ajustadas à realidade do campo. Compreende as seguintes frentes de trabalho: alfabetização de jovens e adultos assentados; elevação da escolaridade (nos níveis fundamental e médio) e formação continuada de educadores e educadoras que atuam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos nos assentamentos; formação técnico-profissional para a produção e administração rural; e produção de materiais didáticos.

Segundo o Manual de Operações do PRONERA (Brasil. MEPF. INCRA, 1998), os projetos devem estruturar-se pelos princípios da interatividade (mediante parcerias entre órgãos governamentais, instituições de ensino superior, movimentos sociais e sindicais e comunidades assentadas), da multiplicação (ampliando não só o número de alfabetizados, mas também de monitores e dinamizadores capacitados a seguir promovendo a educação nos assentamentos) e da participação (assegurando que os beneficiários participem da elaboração, execução e avaliação do projeto).

O Programa acolhe projetos de iniciativa de instituições de ensino superior que mantenham parcerias com movimentos sociais e organizações não governamentais envolvidos com atividades em assentamentos da reforma agrária. A parceria deve ser comprovada por carta de aceite e integração subscrita por representantes do movimentos sociais locais. Os projetos são julgados pela Comissão Nacional, após sua apreciação pela Comissão Administrativa (que verifica os aspectos formais de adequação aos critérios de elegibilidade) e Pedagógica (que emite parecer técnico).

3.2. O Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos

O Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos compreende três tipos de atividades: a alfabetização de jovens e adultos assentados, entendida como a aquisição da leitura, da escrita e de conhecimentos básicos da matemática e das ciências naturais e sociais; o ensino fundamental supletivo para os monitores, visando prepará-los para atuar

como multiplicadores; a formação de coordenadores locais, visando capacitá-los a assumirem papéis de liderança e dinamização de atividades educativas comunitárias.

Os assentamentos envolvidos no Projeto são selecionados pelos movimentos sociais e universidades, considerando a demanda potencial, a disponibilidade de monitores que atendam às condições de desenvolver o projeto, bem como a infra-estrutura mínima para instalação de uma ou mais salas de aula.

A cadeia de multiplicação pedagógica do projeto de alfabetização de jovens e adultos estabelece a seguinte progressão: 1 professor universitário para cada 5 alunos universitários e 5 coordenadores locais para 50 monitores e 1.000 alfabetizandos. A gestão financeira do projeto é encargo das instituições de ensino superior, que recebem os recursos repassados pelo Programa em duas parcelas anuais. Os professores universitários envolvidos no Programa devem dispor de um mínimo de 40 horas mensais, para as quais percebem uma remuneração adicional no valor de R$ 10,50 a hora. Os estudantes universitários têm uma jornada de um mínimo de 80 horas mensais, pelas quais são remunerados no valor de R$ 3,00/hora, o que corresponde a uma bolsa mensal de R$ 240,00. Os monitores selecionados[184] são assistidos pelos estudantes e professores universitários e recebem uma ajuda de custo de R$ 3,00/hora para uma jornada de 20 horas semanais, o que resulta uma bolsa mensal de R$ 120,00. Os coordenadores locais, também indicados pelos movimentos e selecionados pelo mesmo critério, são responsáveis por dez classes de 20 alunos e recebem uma ajuda de custo de R$ 3,00/hora para uma jornada de 20 horas semanais, o que corresponde a uma bolsa mensal de R$ 240,00. As instalações físicas são de responsabilidade dos parceiros locais (movimentos, igrejas, organizações não governamentais, prefeituras, etc). O Programa fornece recursos para aquisição de parte do material de consumo.

O Manual de Operações ressalta que as equipes pedagógicas envolvidas na implementação do Programa devem atribuir ao processo um caráter *sistemático*, envolvendo o planejamento, execução e avaliação, em uma perspectiva de pesquisa-ação, e *intencional*, politicamente orientado à melhoria das condições de vida dos assentados. Recomenda que

[184] Os critérios de seleção dos monitores são: ser indicado pelo assentamento, revelando liderança e compromisso com a comunidade; ter a maior escolaridade possível, preferencialmente o curso de magistério de nível médio; submeter-se a uma avaliação escrita e oral promovida pela instituição de ensino superior; ter disponibilidade para o trabalho pedagógico e as atividades de escolarização e formação pedagógica. Segundo membro da Comissão Pedagógica, na prática tem prevalecido a prerrogativa do movimento na indicação dos monitores, que tende a privilegiar critérios políticos em detrimento dos critérios técnicos. A rotatividade dos monitores e coordenadores locais é alta, o que dificulta o trabalho de formação, que cabe às universidades.

os cursos obedeçam às orientações e exigências legais relativas aos conteúdos mínimos, carga horária e avaliação. São 400 as horas de atividades presenciais de ensino previstas no processo de alfabetização ao longo de um ano, ao final das quais espera-se que os educandos sejam capazes de produzir um pequeno texto minimamente articulado, a partir de seu próprio vocabulário. O ensino fundamental supletivo e a capacitação pedagógica dos monitores deve integralizar 1.200 horas presenciais (encontros, oficinas e cursos) e 600 horas à distância, totalizando 1.800 horas. A certificação correspondente é emitida pelas instituições de ensino superior.

O manual recomenda a adoção de uma abordagem interdisciplinar do currículo articulado em torno a eixos temáticos e palavras-chave que suscitam situações problema pertinentes à história e prática corrente da comunidade e dos indivíduos. A metodologia proposta segue os princípios de integração entre as aprendizagens de sala de aula e a prática dos trabalhadores assentados e de participação ativa dos alunos em uma prática de ensino-aprendizagem dialógica. Recomenda-se o emprego de instrumentos didático-pedagógicos da educação popular, em um programa de ensino em três etapas: investigação dos temas geradores; codificação e decodificação e contextualização crítica dos problemas levantados; ação concreta visando a superação da situação problema.

3.3. A gestão do Programa

O PRONERA é uma instância posicionada junto ao Gabinete do MEPF e do INCRA. Sua gestão e operacionalização percorre um conjunto de instâncias colegiadas, cujas composição e atribuições são bem delimitadas (quadro 5.2).

Na avaliação dos principais agentes envolvidos no PRONERA, a parceria - entendida como um trabalho conjunto em prol de objetivos comuns em que as partes envolvidas têm direitos e obrigações equivalentes - tem sido alcançada de maneira satisfatória graças à estrutura de gestão democrática do Programa no âmbito nacional. O MST e a CONTAG, que possuem divergências relativas às estratégias de luta pela terra e por políticas agrícolas, assumiram no interior do PRONERA uma atitude mutuamente respeitosa. A Coordenação do Programa no INCRA, as lideranças do MST e os docentes universitários haviam acumulado anteriormente confiança mútua em torno da adesão ao objetivo comum e tinham consciência prévia de que cada uma das instituições envolvidas possuem identidades diversas e orientam-se por lógicas de ação distintas. Assim, as divergências ou insatisfações explitadas pelos parceiros situam-se no campo da operacionalização do

Programa e não dos seus pressupostos e princípios[185], e os conflitos decorrentes dessa diversidade de lógicas de ação vêm sendo enfrentados com naturalidade e superados, na medida do possível, por meio do diálogo.

Quadro 5.2
Brasil: Instâncias de gestão do PRONERA

Âmbito	Instância	Nº	Composição	Atribuições
Nacional	Conselho Deliberativo formado pelos parceiros do Programa. Reúne-se 2 vezes ao ano.	19	Gabinete do MEPF; INCRA, MEC, MTB, CRUB, Coordenação do PRONERA, MST, ABONG, CONTAG, UNESCO, UNICEF, UNE, CNBB, Fórum Nac. contra a Violência no Campo, Fórum Nac. da Reforma Agrária, Comunidade Solidária	Orienta decisões da Coordenação Nacional
	Coordenação Nacional. Reúne-se a cada 2 meses		Órgão executivo superior que reúne as Comissões Executiva, Pedagógica e Administrativa.	Direção executiva e articulação de atividades. Julgamento dos projetos, informado por parecer da Comissão Pedagógica.
	Comissão Executiva. Reúne-se mensalmente	8	1 Gabinete do MEPF, 1 INCRA, 1 CRUB, 1 Comissão Pedagógica, 2 movimentos sociais (MST, CONTAG), 1 gerente do PRONERA, 1 assessor de planejamento da Coordenação Nacional	Execução e administração: planejamento, implementação, monitoramento e avaliação, supervisão e assessoria; análise formal de projetos
	Comissão Pedagógica	8	1 membro da Comissão Executiva, 5 representantes das Instituições de Ensino Superioro, 2 dos movimentos sociais (MST, CONTAG)	Coordenar atividades didático pedagógicas, indicadores de desempenho e avaliação, emitir parecer técnico sobre os projetos
	Comissão Administrativa			Administração e finanças
Estadual	Conselhos Estaduais		Parceiros nos Estados	
	Coordenações Estaduais		2 IES, 2 movimentos sociais, INCRA, DEMEC, SEE, ONGs, igrejas, etc.	Mobilizar, dinamizar, orientar e avaliar atividades, promover parcerias
Local	Coordenações Locais (1 para cd. 10 turmas de 20 alunos)		3 monitores, 1 estudante IES, 1 agente do movimento social (coordenador local) e demais parceiros	Divulgar, coordenar, distribuir material, implementar, acompanhar pedagógicamente e avaliar

Fonte: Brasil. MEPF. INCRA, 1998.

Nos estados, porém, a aprendizagem da gestão participativa tem sido mais difícil, especialmente no que concerne ao sentido de co-responsabilidade dos parceiros. O fluxo de informações interno ao INCRA é reduzido e as Superintendências do órgão nos estados não dispõem de recursos humanos formados na área de educação, o que faz com que o

[185] A Coordenação do INCRA tem críticas ao desempenho de algumas universidades em determinadas tarefas e lamenta que falte aos movimentos sociais recursos humanos suficientes para implementar as ações no ritmo desejado. As universidades queixam-se que o INCRA não confira a devida prioridade às atividades de documentação, pesquisa e sistematização das experiências, ao mesmo tempo que criticam as lideranças do MST quando estas sacrificam atividades de formação previamente planejadas para participar de mobilizações gerais do Movimento. O MST contra-argumenta ter sido sua luta que garantiu os recursos para o Programa, reclama da falta de familiaridade de algumas universidades com a questão agrária e da morosidade na formulação dos projetos, assim como dos procedimentos burocráticos do INCRA, que retardam a liberação dos recursos e a implementação das atividades.

grau de compreensão do Programa seja aí limitado e o engajamento precário. Também no interior dos movimentos sociais o fluxo de informações é limitado, e as lideranças dos assentamentos têm dificuldades em reconhecer o Programa como uma proposta da qual são co-autores, reagindo a ela com a desconfiança com que se defrontam usualmente diante das políticas governamentais, o que restringe seu envolvimento e mobilização. Por deter a gestão financeira dos projetos, os demais parceiros acabam por delegar a maior parte das iniciativas e responsabilidades às instituições de ensino superior, cuja participação não teve a ampliação esperada por falhas na divulgação do Programa que, em tese, caberia ao CRUB.

Por outro lado, o PRONERA não alocou recursos para o custeio das atividades de gestão colegiada, de modo que a constituição dos Conselhos e Comissões Estaduais vem se dando lentamente e seu funcionamento tem sido irregular. Em conseqüência da fragilidade das estruturas de gestão descentralizadas, a Coordenação Nacional do Programa teve que intervir em diversos estados para equacionar problemas políticos entre os parceiros, a maior parte deles decorrentes de dificuldades operacionais de implantação dos projetos. A emergência dessas dificuldades fez com que a Coordenação do PRONERA acolhesse a recomendação da UNESCO e do UNICEF, estruturando uma equipe de avaliação, cujas atividades de acompanhamento nos estados tiveram início no segundo semestre de 1999.

3.4. Metas, financiamento e implementação do PRONERA

As metas fixadas para o Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos para o primeiro ano do PRONERA, 1998, previam o engajamento de 100 professores universitários orientadores pedagógicos do processo de alfabetização que, auxiliados por 500 estudantes universitários, fariam a formação de 5.000 monitores e 500 coordenadores locais, atendendo a 100.000 alfabetizandos. O critério de elegibilidade dos projetos, para esse primeiro ano, admitia um mínimo de 200 alfabetizandos, ou seja, 10 classes de alfabetização. Para o ensino supletivo fundamental e formação pedagógica dos monitores em todo o território nacional previa-se, no primeiro ano, o envolvimento de 65 especialistas orientadores e 650 os professores que ministrariam os cursos.

No primeiro ano de implementação do PRONERA, embora 38 instituições de ensino superior tenham apresentado projetos para 23 estados brasileiros, com o fim de atender a 94.697 alunos ao custo de R$ 35 milhões, somente R$ 3 milhões remanejados internamente pelo INCRA foram liberados a partir de julho, o que permitiu iniciar o atendimento de apenas 7 mil alunos em 350 salas de aula distribuídas em 8 Unidades da

Federação, com a participação de 10 universidades e a formação de 625 monitores de alfabetização.

Em 1999, o INCRA propôs uma rubrica para o PRONERA em seu orçamento mas, conforme mencionado anteriormente, a SOF cortou integralmente esse recurso na proposta do Executivo. Na tentativa de manter o Programa, o MST e a CONTAG articularam-se a parlamentares de partidos de centro-esquerda da Comissão de Agricultura que apresentaram e fizeram aprovar no Orçamento da União uma emenda no valor de R$ 21,5 milhões atribuídos ao INCRA, dos quais um terço foi contingenciado e dois terços foram liberados tardiamente, depois que o MST promoveu a ocupação de 14 escritórios regionais do órgão, em protesto pelo atraso. Segundo a Coordenação do PRONERA, com esses recursos foi possível dar um salto quantitativo e atingir 27 estados, envolvendo em processos de escolarização supletiva em nível fundamental entre 2,5 mil e 3 mil monitores e 55 mil alfabetizandos. A implantação do Programa encontra maiores dificuldades na Região Norte, para a qual serão dirigidos esforços específicos a partir do ano 2000, prevendo-se inclusive prazos mais alongados e padrões diferenciados de custeio, de modo a atender às condições específicas de comunicação e transporte naquela parte do território nacional.

Segundo a liderança do MST, o PRONERA responde por pelo menos 75% de suas atividades de educação de jovens e adultos[186], que atendem por volta de 20 mil alfabetizandos junto aos quais atuam cerca de mil monitores, metade dos quais estão participando dos cursos supletivos promovidos pelo PRONERA para conclusão do ensino fundamental.

Apesar dos cortes orçamentários, o Coordenador do PRONERA avaliava, ao final de 1999, que provavelmente não seria possível executar na íntegra os recursos liberados, pois há outras limitações, que não as de ordem financeira, para uma expansão acelerada do Programa. Em sua avaliação, a capacidade das universidades e movimentos de mobilizar recursos humanos e técnicos aproxima-se do esgotamento e, caso o INCRA consiga aprovar no Congresso pelo menos 50% do orçamento proposto para o ano 2.000 (que é da ordem de R$ 100 milhões), será necessário incorporar novos parceiros ao Programa, possivelmente no campo das organizações não governamentais e dos organismos de base da Igreja Católica. A Coordenação também está apoiando uma melhor articulação dos

sindicatos rurais em torno da temática da educação, com vistas a ampliar o envolvimento da CONTAG no Programa.

3.5. Avaliação e perspectivas do PRONERA

O PRONERA não possui uma sistemática de registro estatístico padronizado e tampouco estruturou previamente um sistema de avaliação diagnóstica que lhe permitiria conhecer o ponto de partida e mensurar adequadamente tanto o impacto propriamente educativo como suas repercussões econômico-sociais. Os projetos apresentados pelas instituições de ensino superior e aprovados pelo PRONERA indicam critérios quantitativos e qualitativos de avaliação, mas o Programa em seu conjunto não dispõe ainda de um conjunto uniforme de indicadores de monitoramento e avaliação.

Os primeiros intentos para construir indicadores e desenvolver uma metodologia de monitoramento tiveram início no segundo semestre de 1999, quando um consultor elaborou a minuta de uma proposta metodológica e foi promovido um primeiro ciclo de encontros regionais, com base nos quais espera-se construir uma sistemática de acompanhamento e avaliação uniforme. A sistematização dos resultados desse ciclo de encontros não havia sido concluída até fins de 1999. Além de problemas operacionais relacionados ao fluxo de recursos, disponibilidade de material didático-pedagógico, meios de transporte etc., os relatórios preliminares de dois desses encontros permitem entrever alguns aspectos críticos do Programa (Giovernardi et alii, 1999; Giovernardi & Rezek, 1999). Neles, há evidências de dificuldades de mobilização e recrutamento de alfabetizandos, expressas em reiteradas recomendações para que os movimentos e monitores assumam a responsabilidade por desenvolver campanhas de informação e motivação nos assentamentos. Há sinais também de que o conceito de alfabetização empregado no PRONERA é demasiadamente estreito, pois os educandos manifestam expectativas de aprendizagem e continuidade de estudos (até a 4ª série ou o ensino fundamental completo) que ele não satisfaz, e os monitores queixam-se de que o prazo de um ano é insuficiente para alcançar os níveis de alfabetismo que a proposta pedagógica propõe atingir[187]. A falta de uma perspectiva de continuidade do Programa gera

[186] O PRONERA não esgota todas as atividades de educação de jovens e adultos desenvolvidas pelo MST, parte das quais são desenvolvidas em parceria com a UNESCO e financiadas com recursos do MEC mediatizados pelo INCRA.

[187] Esse último aspecto já foi considerado pela Comissão Pedagógica, que tomou uma importante deliberação de correção de rumos: a partir de 2000, os projetos acolhidos pelo PRONERA serão ampliados de 12 para 24 meses de escolarização, passando a corresponder as quatro séries iniciais do ensino fundamental; as

insegurança no conjunto dos atores envolvidos, que gostariam que o PRONERA se constituísse em um programa permanente.

Assim, não tivemos acesso a dados objetivos que permitam avaliar os resultados parciais desses dois anos de implantação do PRONERA, que não a apreciação que dele fazem alguns agentes entrevistados, aos quais perguntamos quais são seus principais avanços e limites.

Na percepção da Coordenação do Programa junto ao INCRA, o PRONERA avançou na medida em que provou que, com decisão política, é perfeitamente possível levar educação aos assentamentos, envolver as universidades e construir parcerias entre agentes que têm lógicas distintas mas compartilham objetivos comuns; os principais limites identificados são as restrições de quadros dos movimentos e de capacidade das universidades para expandir o Programa, a ponto de não se conseguir executar todo o orçamento disponível. A Coordenação já não tem expectativa de dar uma configuração interministerial ao Programa, satisfazendo-se com o respaldo obtido junto ao INCRA e o apoio conquistado junto aos demais parceiros.

Na percepção da liderança do MST, os avanços propiciados pelo PRONERA foram o de ter delineado o embrião de uma política pública de educação rural legitimada por um conjunto de parceiros envolvidos no Programa, propiciar a elevação da escolaridade e a formação de novas lideranças (especialmente femininas) e conferir um dinamismo e caráter nacional às atividades de educação de jovens e adultos do Movimento, estendendo-as a 23 estados, do Pará ao Rio Grande do Sul. As principais limitações percebidas são a morosidade dos procedimentos técnicos, burocráticos e de fluxo dos recursos financeiros, assim como a pouca familiaridade que algumas universidades têm com a realidade do campo e a problemática da reforma agrária no país.

Na percepção de professores universitários, o PRONERA venceu uma primeira etapa de construção pelos parceiros de uma interpretação comum sobre o significado do Programa e logrou implantar seu arcabouço no território nacional, cuja consolidação deve ocorrer a partir do ano 2000. Dentre os avanços obtidos, ressaltam a democratização de oportunidades educacionais no campo, a inclusão no orçamento federal de uma rubrica específica para o Programa e o aprendizado dos agentes com relação o trabalho em parceria, ainda que persistam níveis muito diferenciados de compreensão do significado da

---

universidades poderão ainda prever 2 meses de planejamento e preparação e outros 2 meses para avaliação e sistematização dos resultados, totalizando 28 meses de trabalho.

gestão participativa e do sentido de co-responsabilidade nela implicado. Dentre as limitações do PRONERA, para além das dificuldades de natureza operacional, mencionam a falta de uma concepção pedagógica orientadora mais clara que, preservando a autonomia e pluralidade de opções das instituições de ensino superior e movimentos sociais, confira certa unidade político-pedagógica ao Programa e ofereça critérios comuns de avaliação de seus resultados.

A avaliação preliminar dos agentes diretamente envolvidos é de que o PRONERA já mostrou viabilidade e instalou processos de mudança suficientemente consistentes para dificultar retrocessos e oferecer perspectivas positivas de continuidade, mas é ainda muito vulnerável para que se possa caracterizá-lo como uma política pública de educação rural. Os depoimentos colhidos indicam que a incorporação do PRONERA pelo governo federal assenta-se sobre uma vontade política muito frágil, dependente de alguns agentes singulares posicionados no comando do MEPF e no corpo técnico-diretivo do INCRA. Há evidências de que o comando do governo federal no seu conjunto não tem convicção da viabilidade e eficácia econômico-social das políticas de reforma agrária e de educação básica de jovens e adultos, o que se soma a uma profunda desconfiança com relação ao MST, percebido pelo comando governamental muito mais como um antagonista político-ideológico do que como um movimento organizado cujas demandas têm legitimidade social. Assim, é provável que a convergência desses fatores concorra para o escasso apoio obtido pelo PRONERA junto à Secretaria do Orçamento Federal, subordinada ao Ministério da Fazenda, e aos Ministérios da Educação e do Trabalho, e que sua continuidade e institucionalização como política pública de educação rural dependa fundamentalmente da capacidade das organizações sociais (em especial o MST e a CONTAG) manterem uma pressão contínua sobre o Congresso Nacional e o Executivo Federal[188]. Nesse embate, as instituições de ensino superior, os organismos internacionais, as organizações não governamentais e setores da Igreja Católica intervenientes no PRONERA operam como agentes de mediação política e legitimação dos direitos educativos da população rural que o Programa visa contemplar.

[188] A liderança do MST recorre à experiência do PROCERA (Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária) para delinear perspectivas de continuidade do PRONERA e sua conversão em uma política pública permanente. Criado entre 1986 e 1987, o PROCERA é uma reivindicação permanente das cooperativas agrícolas dos assentamentos e foi mantido por pressão dos movimentos sociais nas diversas oportunidades em que o governo tentou suprimir o Programa do Orçamento da União.

4. Conclusões

Essa breve explanação sobre os três programas desenvolvidos por organismos federais na segunda metade da década de 90 permite extrair algumas conclusões, ainda que em caráter preliminar, uma vez que se referem a fatos muito recentes e ainda pouco conhecidos.

A primeira conclusão que se pode extrair é que o governo federal não se retirou totalmente da provisão de serviços de educação básica de jovens e adultos, embora o Ministério da Educação o tenha feito em grande medida. Outras instâncias governamentais acabaram por tomar a iniciativa ou acolher demandas de segmentos organizados da sociedade civil, assumindo para si a tarefa de promover programas de alfabetização e elevação da escolaridade da população jovem e adulta.

Não é possível, com os elementos reunidos até o presente momento, identificar com precisão as motivações dos diferentes organismos do governo federal para a implementação desses programas.

Encontramos indicações de que a incorporação do PRONERA constituiu, de um lado, uma resposta do MEPF às pressões de um movimento social organizado dotado de grande capacidade de mobilização, pressão e articulação política com outros segmentos da sociedade civil; por outro lado, a criação do Programa atende ao objetivo de viabilizar economicamente a reforma agrária frente as dificuldades impostas pelas políticas macro-econômica e agrícola adotadas pelo governo central.

O PLANFOR parece responder a uma demanda mais difusa, porém vigorosa, por maior qualificação da força de trabalho proveniente de setores da sociedade civil organizados em torno à atividade econômica - o empresariado e os sindicatos de trabalhadores -, ao mesmo tempo que cumpre a função historicamente assumida pelo Estado de assegurar a motivação e orientação das classes trabalhadoras em torno às estruturas competitivas dos sistemas educacional e ocupacional.

Já as motivações para a implementação do PAS são mais obscuras. Conforme se pode depreender da história narrada ao longo do Cap. 1°, as demandas dos segmentos organizados da sociedade civil por uma política pública de alfabetização de jovens e adultos comportam requisitos de universalidade, abrangência, publicidade e institucionalidade que o modelo adotado pelo Programa Alfabetização Solidária não contempla, motivo pelo qual ele vem sendo contestado pelas redes associativas articuladas em torno dessa temática. Não constituindo uma resposta adequada às demandas da

sociedade civil organizada, a legitimidade do PAS perante a opinião pública vem sendo obtida com base nos recursos mediáticos da comunicação política, mediante o apelo à cooperação solidária com os grupos sociais mais vulneráveis, formulada em termos que combinam a recuperação da concepção liberal de filantropia com uma versão comunitarista romântica e regressiva de sociedade civil (Oliveira, 1995a; Telles, 1994c; Wanderley, 1996). É possível que dentre as motivações para a implementação do PAS – como componente do Comunidade Solidária - esteja o reforço dos vínculos que unem a coalizão partidária que ocupa o governo federal com as lideranças políticas dos municípios beneficiários, cujo poder se nutre do assistencialismo, do clientelismo e da cultura do favor, combinada ao intento de constituir bases populares e municipais que faltam ao Partido que lidera essa coalizão, mediante o desenvolvimento de programas que envolvem poucos recursos mas têm elevada capilaridade socioespacial e visibilidade pública (Martins, 1999; Médici, 1995; Oliveira, 1995b; Yazbeck, 1995).

Embora representem uma expansão de oportunidades de escolarização, essas iniciativas não conformam uma política una e coerente de educação básica de jovens e adultos que possa responder ao desafio da universalização do direito à alfabetização e ao ensino fundamental. Tratam-se de programas setoriais ou focalizados, dirigidos a públicos-alvo específicos, precariamente institucionalizados e, conseqüentemente, bastante vulneráveis ao risco de descontinuidade político-administrativa. A diversidade de padrões pedagógicos, de gestão e financiamento, a precariedade da articulação entre os três programas federais, assim como entre eles e os sistemas estaduais e municipais de ensino, denotam a ausência de uma coordenação de política intergovernamental de educação de adultos, à qual o Ministério da Educação parece ter renunciado.

As fontes, montantes e modalidades de financiamento de cada um dos programas difere substancialmente: enquanto o PLANFOR é custeado por um fundo social público cujo patrimônio bilionário é constituído por contribuições sociais incidentes sobre a atividade econômica, o PRONERA depende da negociação política do orçamento da União a cada ano no Congresso, e o financiamento do PAS está sujeito às oscilações da benemerência privada acionada pela convocatória dos governantes. Nenhum deles possui fontes de financiamento estáveis, pois a mobilização de quaisquer delas é dependente de contingências econômicas e políticas, inclusive no caso do FAT, cujo direcionamento está submetido ao consenso tripartite no Conselho gestor.

Um primeiro atributo comum a desses três programas federais de educação de jovens e adultos é o envolvimento – ainda que em níveis muito diferenciados - das instituições de ensino superior em seu desenvolvimento. Trata-se de fato auspicioso, se considerarmos o distanciamento que as universidades brasileiras guardaram até a década de 80 com relação ao tema. Embora a inserção das instituições de ensino superior nesses programas se dê predominantemente por meio de atividades de extensão, o envolvimento de um número crescente de universidades e docentes com a problemática da educação de jovens e adultos deve repercutir também, a médio prazo, na formação de professores e na pesquisa educacional. Por ora, entretanto, a excelência que se espera da participação das universidades em programas de formação de pessoas jovens e adultas não está assegurada, uma vez que uma parcela das instituições de ensino superior envolvidas nos três programas – especialmente as de caráter privado – não possuem equipes de docentes-pesquisadores com formação e experiência acumuladas em torno às temáticas específicas da alfabetização, educação básica e qualificação profissional de jovens e adultos no campo e na cidade.

Uma segunda característica comum aos três programas é a de serem desenvolvidos em regime de parceria entre organismos governamentais e não governamentais, compreendendo nesta segunda categoria desde instituições privadas com fins lucrativos até movimentos sociais organizados e associações civis sem fins de lucrativos. Tal como experimentado nesses três programas, o regime de parceria comporta uma ambigüidade latente: ao mesmo tempo que permite que o Estado se desresponsabilize da garantia de direitos universais mediante a delegação de funções primordiais à sociedade civil, faculta também a constituição de espaços públicos não estatais de gestão democrática de políticas sociais, o que oferece a possibilidade de ampliação do controle da sociedade civil sobre o aparato político-administrativo e burocrático do Estado.

O grau de publicidade dos espaços de gestão compartilhada em cada um dos programas, porém, varia muito. O modelo de gestão tripartite do PLANFOR (governo, empresários, trabalhadores) e do PRONERA (governo, universidades, organizações sociais) resguarda uma certa horizontalidade entre os parceiros que oferece um potencial democratizador, ainda que passível de constrangimento pela força dos interesses corporativos envolvidos. Conforme assinalamos anteriormente, o modelo de gestão do PAS comporta relações de poder hierárquicas que rompem com os princípios de transparência, eqüidade e reciprocidade entre os parceiros, o que permite que práticas políticas autoritárias

prevaleçam sobre a orientação democrática de determinados agentes, já que – como nos demais casos - culturas políticas distintas convivem em seu interior.

O impacto dessa diferença de padrões de gestão sobre os programas pode ser apreciada pelo fato de o PRONERA e o PLANFOR terem modificado suas respectivas formas de organização do processo de ensino-aprendizagem quando as avaliações indicaram tal necessidade (no primeiro caso, ampliando para dois anos a duração do Projeto de Educação e Capacitação de Jovens e Adultos e, no segundo caso, incorporando as diretrizes do PROLER), enquanto a coordenação do PAS insiste em manter a duração dos cursos em cinco meses, quando a opinião pública generalizada é de que esse período de tempo é insuficiente para que o Programa atinja seus objetivos.

Capítulo 6 – Conclusões

A análise dos fatos que marcaram a história das políticas nacionais de educação de jovens e adultos no Brasil entre os anos de 1985 e 1999 permite reconhecer preliminarmente dois períodos distintos.

O primeiro período, que tem início em 1985, com a retomada do governo nacional pelos civis, e se estende até o final da década de 80, inscreve-se num movimento mais amplo de democratização das relações sociais e das instituições políticas brasileiras ao qual correspondeu o alargamento do campo dos direitos sociais. Foi um momento histórico em que antigos e novos movimentos sociais e atores das sociedade civil, que haviam emergido e se desenvolvido ao final dos anos 70, ocuparam espaços crescentes na cena pública, adquiriram organicidade e institucionalidade, renovando as estruturas sindicais e associativas preexistentes, ou criando novas formas de organização, modalidades de ação e meios de expressão. Nesse período, a ação da sociedade civil organizada assim revigorada direcionou as demandas educacionais que foi capaz de legitimar publicamente às instituições políticas da democracia representativa, em especial aos partidos, ao parlamento e às normas jurídico-legais. Frente ao objeto desse estudo, o traço distintivo desse período é a consolidação no plano jurídico do reconhecimento social dos direitos das pessoas jovens e adultas à educação fundamental, e a conseqüente responsabilização do Estado por sua oferta pública, gratuita e universal, tendo por marco de referência a Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nas constituições dos estados e nas leis orgânicas dos municípios.

O segundo período da história recente da educação de jovens e adultos transcorre ao longo da década de 90 e é marcado pela relativização nos planos cultural, jurídico e político dos direitos educativos conquistados no momento anterior. A continuidade do processo de democratização, que implicava transpor para as políticas públicas efetivas os direitos educacionais conquistados formalmente no plano jurídico, foi obstado pela crise de financiamento e pela reforma do Estado[189]. As políticas de estabilização monetária e ajuste

[189] O'Donnell (1991) denomina esse momento de *segunda transição* do regime autoritário à democracia, quando espera-se que o *governo* democraticamente eleito instaure um *regime* democrático, operação cujo êxito é medido pelo progresso institucional e pela eficácia governamental no enfrentamento das crises econômico social, condicionadas pelas estratégias políticas dos agentes e pelas políticas públicas implementadas. O autor interpreta que, no caso brasileiro, a segunda transição não evolui na direção de uma democracia representativa consolidada, e sim para uma *democracia delegativa* (cf. nota 112, p.144), em que a inefetividade da ordem legal, a incapacidade das burocracias públicas cumprirem com eficiência suas obrigações e a evaporação funcional e territorial da dimensão pública corroem a legitimidade estatal e sustentam uma democracia com *cidadania de baixa intensidade* (O'Donnell, 1993).

macroeconômico condicionaram a expansão do gasto social público às metas de equilíbrio fiscal, o que implicou a redefinição de papéis das esferas central e subnacionais de governo, das instituições privadas e das organizações da sociedade civil na prestação dos serviços sociais, dentre eles o ensino básico de jovens e adultos.

1. A resistência civil à destituição dos direitos educativos

A intervenção das organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas, que durante os anos 80 se dirigira à construção e legitimação dos direitos educativos das pessoas jovens e adultas, assumiu nos anos 90 o caráter predominante de resistência à ação governamental de desconstituição dos direitos conquistados. Essa resistência, entretanto, não se deu predominantemente no âmbito jurídico e sim no plano político, mediante sucessivos intentos de constituir espaços públicos de controle horizontal e gestão democrática das políticas educacionais, fossem eles conselhos, câmaras, comissões paritárias e inter-setoriais ou planos formulados em processos participativos. Assim, aquela sucessão aparentemente inócua de planos e documentos retóricos, comissões e conferências que narramos no Capítulo 1°, pode ser interpretada como resultado da resistência ativa da sociedade civil organizada por construir canais de diálogo e elaboração de consensos com os agentes governamentais, em um movimento contínuo por alargar os espaços de participação política e ampliar a esfera pública democrática.

Sob essa ótica, é possível distinguir na periodização que propusemos para a história recente das políticas de educação de jovens e adultos um segundo momento de ruptura, cujo marco de referência é o Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos realizado em Natal em setembro de 1996. Se todos os governos da República desde 1990 podem ser enquadrados em um único contínuo de recuo da esfera federal dos encargos com a promoção da escolarização básica de jovens e adultos, há que se reconhecer que, até meados de 1996, os canais de participação e interlocução entre a administração federal, as esferas subnacionais de governo e as organizações da sociedade civil estiveram abertos (ainda que tenham se mostrado pouco eficazes) e, a partir daquela data, fecharam-se bruscamente e cederam lugar a um estilo vertical e delegativo de coordenação política, de que são exemplares o encerramento por decisão unilateral das atividades da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, a gestação intramuros do Programa Alfabetização Solidária e o veto presidencial à lei 2494/96.

Por outro lado, o fechamento das possibilidades de diálogo e formulação consensual das políticas de educação de jovens e adultos no âmbito federal, somado às limitações da

cooperação financeira do governo central, fomentaram o desenvolvimento de estratégias descentralizadas de articulação inter-setorial em redes horizontais, de que são exemplares os fóruns que vêm se constituindo ao final dos anos 90 nos estados.

2. A educação de jovens e adultos na reforma educacional promovida pelo MEC

Engajado nos processos de ajuste macroeconômico e reforma do Estado, o Ministério da Educação desencadeou, a partir de 1995, uma reforma educacional que visou a focalização do gasto público no ensino fundamental de crianças e adolescentes e implicou a transformação do papel do governo central no exercício das funções de coordenação, ação supletiva e redistributiva frente à educação básica, em um movimento de desconcentração do financiamento e dos serviços e re-centralização dos controles sobre as políticas educacionais públicas. Para fazê-lo, operou-se uma nova regulamentação do sistema educacional que compreendeu, dentre outras medidas, a aprovação da nova LDB, da Emenda à Constituição Federal de nº. 14/96 que instituiu o FUNDEF e da Lei 9424/96 que o regulamentou. Embora não tenha se configurado uma diretriz explícita da reforma educacional, uma das resultantes da focalização do gasto público no ensino fundamental de crianças e adolescentes tende a ser a crescente privatização dos demais níveis de ensino, que não ocorre propriamente por transferência direta da produção de serviços governamentais para instituições privadas, e sim por mecanismos implícitos ou de atribuição (cf. Cap. 1, p. 21-22).

Essas diretrizes de reforma educacional implicaram que o MEC mantivesse a educação básica de jovens e adultos na posição marginal que ela já ocupava nas políticas públicas de âmbito nacional, reforçando as tendências (já instaladas no período precedente) à descentralização do financiamento e da produção dos serviços, mas resguardando para si determinadas funções de indução e controle das esferas subnacionais de governo e das instituições privadas (lucrativas ou não). Os principais instrumentos de controle acionados pelo MEC com relação à educação básica de jovens e adultos foram a regularização da coleta e divulgação de estatísticas educacionais, a fixação de referenciais curriculares e a difusão de materiais didático-pedagógicos para o primeiro segmento do ensino fundamental. Além do instrumento convencional que são as transferências negociadas pelo FNDE aos estados, municípios e organizações sociais a título de ação supletiva e redistributiva da União, o MEC acionou a partir de 1996 dois novos mecanismos de indução: os programas Educação para a Qualidade do Trabalho e Alfabetização Solidária. O primeiro tem caráter meramente simbólico e consistiu na distribuição anual de prêmios

de estímulo a iniciativas públicas ou privadas inovadoras. O segundo consiste num programa focalizado de alfabetização inicial e suplementação alimentar desenvolvido em parceria que, por articular-se às políticas sociais compensatórias de combate à pobreza, teve sua coordenação atribuída ao Programa da Comunidade Solidária.

No início da primeira gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, o MEC tentou preservar também a função de coordenação intergovernamental e inter-setorial das políticas de educação de jovens e adultos conquistada pelo governo anterior no processo de elaboração do Plano Decenal de Educação, legitimando-se nessa função pela mediação de uma comissão consultiva pluripartite – a CNEJA - e de uma série de encontros e seminários realizado durante 1996. Constituindo-se num espaço público plural democrático, confluíram para a CNEJA e para esses fóruns os conflitos e resistências amplificados pela marginalização da educação básica de jovens e adultos na reforma educacional: lá estiveram presentes os dirigentes educacionais congregados pelo CONSED e pela UNDIME, cujas possibilidades de conflito e cooperação com o MEC estavam sendo redesenhadas pela política de descentralização e redefinição do regime de colaboração consubstanciadas na mecânica do FUNDEF; lá estavam representantes do empresariado, do Sistema S e das centrais sindicais, expressando as demandas crescentes de formação geral e qualificação profissional inerentes ao acirramento da competitividade empresarial e à contração do mercado de trabalho; lá também se encontravam representantes da heterogênea rede de organizações associativas da sociedade civil que interpunham resistências à destituição dos direitos educativos das pessoas jovens e adultas edificados no período anterior. Comportando elevado grau de conflitividade, as possibilidades de persuasão, negociação e consenso no interior da CNEJA eram muito estreitas, e as disputas pela legitimidade das decisões políticas no terreno da argumentação crítica racional levaram a tecnoburocracia do MEC a sucessivas derrotas. Recusando a subordinação democrática à opinião pública construída e legitimada nesses espaços plurais, os dirigentes do MEC optaram pela saída autoritária: dissolveram a Comissão e desrespeitaram deliberações dos fóruns, argüindo em seu favor a legitimidade conferida pela representação de base eleitoral (procedimento típico de democracias delegativas).

Assim, desde princípios de 1997, o MEC deu sinais de ter renunciado à função de coordenação das políticas intergovernamentais e inter-setoriais de educação básica de jovens e adultos, passando a subvalorizar os espaços públicos nacionais e mesmo internacionais de articulação, negociação e legitimação de decisões políticas cujas regras

implicassem a subordinação democrática à opinião pública construída no diálogo crítico horizontal entre atores sociais autônomos que exercitam a alteridade, reconhecendo-se mutuamente como portadores de direitos de cidadania e interesses legítimos.

3. Os resultados das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos

As restrições impostas inicialmente pelas crises econômica e fiscal e, posteriormente, pelo ajuste macroeconômico e pelas metas de equilíbrio fiscal à expansão do gasto social público, implicaram a persistência de um padrão de subfinanciamento de educação básica de jovens e adultos que limitou a expansão de oportunidades educacionais. A vigência dos instrumentos jurídico-políticos construídos no processo de redemocratização não foi capaz de afetar a posição marginal ocupada pela educação de jovens e adultos no gasto educacional público, que se manteve em patamares irrisórios, sempre inferiores a 1% do gasto consolidado das três esferas de governo na função educação e cultura. Em meados da década de 90, tanto o financiamento quanto a oferta escolar pública para a população jovem e adulta no ensino básico apresentavam um padrão consistente pelo qual a contribuição da União era inexpressiva, os estados confirmavam sua condição de principais mantenedores, respondendo por aproximadamente 70% da matrícula e da despesa pública, e os municípios eram responsáveis por aproximadamente 25% do gasto público, embora tendessem a acolher um percentual crescente de matrículas, que se aproximava de 30% do total. A participação do setor privado na oferta de ensino fundamental declinou substancialmente durante o período, mas tende ao crescimento no ensino médio.

Malgrado os constrangimentos impostos pelas condições adversas de financiamento público, ao longo do período 1985-1999 observou-se uma ampliação de oportunidades de escolarização que, entretanto, foi insuficiente para modificar o perfil educacional da população jovem e adulta brasileira. A matrícula pública na educação básica de jovens e adultos observou uma tendência ao crescimento ao longo do período (duplicando no nível fundamental e quadruplicando no nível médio de ensino), mas estabilizou-se na segunda metade dos anos 90 em um patamar de 2,2 milhões de estudantes. A oferta escolar resultante dessa expansão de oportunidades educacionais mostrou-se insuficiente e inequitativa: os índices médios de cobertura escolar situavam-se abaixo de 5% da demanda potencial por educação básica de jovens e adultos e o perfil da oferta escolar tendia a reproduzir e aprofundar os desníveis educativos preexistentes entre as regiões geográficas, zonas rurais e urbanas, os gêneros, os grupos etários, socioeconômicos e étnico-raciais.

Esse padrão de oferta escolar teve reduzido impacto sobre o perfil de escolarização da população brasileira, cuja elevação das taxas de alfabetização e do número médio de anos de estudos, assim como a persistência de um imenso contingente de analfabetos funcionais, são melhor explicadas pela combinação da dinâmica demográfica às condições diferenciais de acesso, permanência e progressão das novas gerações no sistema de ensino regular. O perfil predominantemente juvenil do alunado é um dos indicadores que nos levam a concluir que, menos que prover oportunidades de desenvolvimento cultural à população adulta analfabeta ou com reduzida escolaridade, a educação escolar básica de jovens e adultos no Brasil – configurada em torno a um paradigma compensatório de reposição de escolaridade não realizada na infância e adolescência - está cumprindo as funções de canal de reingresso no sistema escolar e aceleração de estudos de adolescentes e jovens excluídos do sistema regular de ensino.

4. Dispersão dos programas federais e segmentação da formação de jovens e adultos

Quase no mesmo momento em que o Ministério da Educação deu claros sinais de recuo no exercício de suas funções de coordenação, ação supletiva e redistributiva na provisão da educação básica de jovens e adultos, os Ministérios do Trabalho, da Política Fundiária e o Programa Comunidade Solidária deram início, respectivamente, ao Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (PLANFOR), ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e ao Programa Alfabetização Solidária (PAS). A simultaneidade desses fatos permite entrever alguma relação causal entre eles. Essa hipótese é reforçada pelas evidências empíricas de que, nas condições contemporâneas de valorização dos meios de comunicação, mudança tecnológica acelerada, reestruturação das atividades produtivas e aumento da seletividade do mercado de trabalho, a demanda social por alfabetização e domínio de outras linguagens, por educação básica e continuada de jovens e adultos é crescente, malgrado as condições de sua oferta pública pelos sistemas de ensino encontre-se estagnada.

Há que considerar, entretanto, que as necessidades sociais não se convertem automaticamente em demandas políticas. Conforme analisa Habermas (1990), o exercício da soberania popular e o processamento democrático das demandas sociais precisam da retaguarda de uma cultura política de liberdade e de espaços públicos mobilizados culturalmente para converter-se em discursos públicos, serem assimiladas como temas relevantes ao interesse coletivo e adquirir forma nas instituições de formação de opinião, impondo-se à vontade política institucionalmente constituída no plano estatal. Nas

condições históricas do Brasil contemporâneo, observa-se grande heterogeneidade na capacidade das diferentes classes e segmentos sociais publicizarem suas demandas e constituírem espaços públicos autônomos para expressá-las perante o aparato estatal (Telles, 1994a).

Guillermo O'Donnell (1991), por sua vez, assinala que o funcionamento das democracias nas sociedades contemporâneas é determinado em grande medida pelos padrões de formação e representação de identidades coletivas; se nas democracias consolidadas tais padrões são altamente institucionalizados, seja em arranjos pluralistas ou neocorporativistas, nas democracias em construção o escopo das instituições políticas democráticas tende a ser restrito, incorporando apenas uma parcela limitada de segmentos sociais, e excluindo outros. É necessário considerar também que o aparato do Estado não é monolítico, que a permeabilidade de cada um dos organismos do setor público às demandas e pressões da sociedade civil não é uniforme e que as interpretações acerca da direção e amplitude da reforma do Estado e sobre o papel da União na coordenação das políticas sociais não são unívocas no agregado de burocracias públicas que compõem o aparelho estatal.

Essas ponderações nos conduzem à interpretação de que a combinação de dois processos - a capacidade diferencial de expressão pública das demandas educativas por parte de determinados segmentos da sociedade civil, de um lado, e as diferenciações internas do aparato burocrático público, de outro - combinaram-se para promover o deslocamento dos programas de formação de pessoas adultas dos organismos de gestão educacional para outros setores da administração federal nos quais prevaleceu uma interpretação diversa do sentido e abrangência da reforma do Estado e do lugar ocupado pelos serviços educativos em seu interior, e que se mostraram mais permeáveis às demandas e à influência de certos segmentos organizados da sociedade civil.

Avaliamos ser desnecessário retomar, em prol dessa argumentação, os traços característicos de cada um dos três programas federais de formação de jovens e adultos que se desenvolveram fora do âmbito do MEC, já analisados no capítulo anterior, mesmo porque seria demasiado simplista derivar dessa análise um balanço de quais setores sociais ganham e quais perdem com essa nova configuração das políticas federais de formação de pessoas jovens e adultas. Os elementos expostos são suficientes, porém, para detectar a produção de um padrão de política pública federal de educação de jovens e adultos que, ao invés de tender à universalização, inclina-se para a segmentação em pelo menos dois

subsistemas: um deles melhor aquinhoado por recursos, destinado a atender aos requisitos de qualificação das empresas e do mercado de trabalho, e outro parcialmente dependente da benemerência privada, cuja finalidade é compor a rede de segurança social destinada a minimizar os efeitos perversos da exclusão social produzida pelo ajuste estrutural.

Ainda que se considere que a criação desses novos programas federais possa representar uma ampliação de oportunidades de formação da população jovem e adulta, essa tendência à segmentação dos serviços educativos públicos – em circunstâncias em que não há uma coordenação política nacional que assegure uma referência comum aos princípios de universalidade, igualdade e justiça - implica o risco de incorrer naquilo que Bruno Lautier (citado por Telles, 1994a) denominou "geometria variável de direitos", permitindo que os programas fragmentados resultem do ajuste pontual de interesses corporativos conforme o poder de barganha dos grupos mais organizados da sociedade.

5. A multiplicação de provedores não governamentais e a disseminação das parcerias

A redefinição do papel do Estado no financiamento e na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não governamentais de alfabetização e educação básica de jovens e adultos. Em meio a esse processo, que envolveu instituições do mercado e da sociedade civil já instalados no campo (como as escolas particulares, os organismos do Sistema S, os centros de educação popular e as igrejas), ganharam relevância novos atores da sociedade civil na cena educacional.

O primeiro grupo de atores desse novo cenário é constituído por agentes cujas identidades são construídas com referência a sua posição relativa na esfera produtiva: o empresariado e fundações privadas das empresas, de um lado, e os sindicatos, federações, centrais e cooperativas de trabalhadores, de outro. Desde lugares sociais diferentes, ambos estão envolvidos na complexa problemática das relações entre educação e qualificação profissional, (des)emprego e reestruturação produtiva, globalização econômica e competitividade empresarial, diante da qual lançaram-se em duas novas modalidades de ação: a primeira delas consiste na provisão direta aos trabalhadores analfabetos ou pouco escolarizados de serviços escolares que o Estado deseja transferir e/ou não provê em quantidade e qualidade suficientes; a segunda modalidade relaciona-se a processos de coesionamento e legitimação social, e consiste no engajamento em ações de solidariedade social, não necessariamente restritas ao campo educacional.

O segundo grupo de agentes sociais, cuja relevância cresce diante do recuo e redefinição da ação estatal, são duas novas configurações assumidas por organizações não governamentais sem fins lucrativos. Uma delas é representada por ONGs que, não se assumindo como instituições filantrópicas tradicionais e recorrendo predominantemente ao financiamento público, prestam os serviços educacionais diretos que antes o Estado se propunha realizar. Uma segunda configuração é aquela resultante da mudança do perfil de alguns institutos de assessoria e centros de educação popular que, assumindo uma especialização técnica crescente, passam a vender ao Estado serviços de pesquisa, planejamento, assessoria e avaliação de programas educativos, formação de educadores, produção de materiais didático-pedagógicos e outras tarefas que, em momentos anteriores, foram atribuídas à tecnoburocracia estatal ou por ela compartilhadas com as instituições de ensino superior.

Embora a prática de conveniamento entre organismos governamentais, privados, organizações filantrópicas e sem fins lucrativos com vistas ao desenvolvimento de serviços educativos não constitua, em absoluto, um fenômeno novo na história das políticas públicas no Brasil, a disseminação de programas de alfabetização, educação básica, formação e qualificação profissional de jovens e adultos em regime de parceria (observável em todas as esferas de governo e adotada por dirigentes de todo o espectro político-partidário) assume, nos anos 90, novas configurações e significados.

A difusão dessa estratégia é simétrica à adoção de políticas de reforma do Estado que, visando a redução do déficit fiscal dos governos, assumiram o compromisso de diminuir o tamanho das burocracias estatais pelas vias da privatização de empresas e serviços públicos e a redução do contingente e dos custos com o funcionalismo. Operacionalizadas sob a pressão da crise econômico-social (que eleva a demanda por serviços sociais) e o influxo do anti-estatismo militante das orientações neoliberais das instituições de crédito internacional, essas políticas levaram não só à redefinição do papel do Estado, mas à degradação do funcionamento e da própria idéia de serviço público. Se o desprestígio dos serviços públicos vem sendo operacional à estratégia macroeconômica por tornar socialmente aceitável a privatização (Laurell, 1995), a condução concreta dessas políticas tem levado a um enfraquecimento de dimensões essenciais à legitimação do Estado, acabando por aprofundar sua crise (Linz & Stepan, 1999; O'Donnell, 1993).

No contexto político brasileiro dos anos 90, a redefinição do papel do Estado e a degradação da noção de serviço público produziram uma ambiência cultural favorável para

a produção do consenso em torno da eficácia e legitimidade das estratégias de parceria entre instituições governamentais e organizações da sociedade civil. Em um estudo exploratório que realizamos para apurar os temas emergentes no debate público sobre a educação de jovens e adultos, entrevistamos um pequeno conjunto de personalidades influentes nas políticas educacionais (cf. nota 14, p. 45). As entrevistas revelaram um extraordinário consenso em torno da idéia de que a responsabilidade pública pela educação básica de jovens e adultos no Brasil é tarefa do Estado que não cabe exclusivamente ao aparato governamental, difundindo-se por toda a sociedade, particularmente a um conjunto muito diverso de instituições, organizações e atores coletivos, que vão desde as empresas e igrejas, até os sindicatos e associações comunitárias, passando por movimentos cidadãos e organizações não governamentais. Depreende-se desse consenso que a compreensão da natureza do Estado e de suas relações com a sociedade civil estão em transformação. A maioria dos depoentes admite que o Estado deixe de ser o agente de produção da educação de pessoas adultas mesmo nos níveis de ensino obrigatórios, reservando-se os papéis prioritários de coordenação intra e extra-governamental de políticas, certificação de aprendizagens e controle de resultados pela via de sistemas padronizados de avaliação, podendo também incidir no assessoramento técnico e financeiro aos provedores não governamentais. A produção e gestão dos serviços educacionais de jovens e adultos tenderiam, assim, a ser largamente descentralizados para a esfera local de governo e compartilhados com a sociedade civil organizada, convocada a aportar-lhes recursos humanos, materiais e intelectuais próprios. A diversificação de provedores era vista pelos entrevistados também como uma estratégia que permite ampliar e diversificar os ambientes de aprendizagem, incorporando os potenciais educativos latentes nas empresas, nos meios de comunicação de massa, nas igrejas e outras organizações sociais, de modo a integrar as atividades formativas à vida cotidiana dos indivíduos no trabalho e nas comunidades. Alguns dos depoentes propunham que o caráter público da educação de jovens e adultos descentralizada e compartilhada fosse preservado por intermédio de mecanismos de gestão democrática dos centros e sistemas educativos, assim como dos recursos governamentais destinados a organismos da sociedade civil; outros, consideravam satisfatório que a sociedade civil organizada compartilhasse com as instituições governamentais as responsabilidades por sanar débitos socioeducativos acumulados historicamente.

Malgrado esse aparente consenso, a noção de parceria é polissêmica, e cada uma de suas vertentes de significação tem vínculos de origem com correntes de pensamento político-social distintas (Danigno et alii, 1999; Munarim, 1997).

Uma dessas vertentes obedece a uma racionalidade econômica e é bem representada pelo autodenominado "social liberalismo" do ex-ministro Bresser Pereira (1996, 1998), cujo ponto de partida é o diagnóstico de que a crise do Estado brasileiro é de natureza fiscal e sua gênese reside no esgotamento da forma de intervenção estatal na economia vigente até os anos 80. Desde essa perspectiva, a retomada do crescimento econômico exigiria reformas coordenadas simultaneamente pelo Estado e pelo mercado, a começar pelo ajuste fiscal e a reforma do Estado. Bresser Pereira sustenta que o Estado deve ser pequeno e forte para assumir um novo papel estratégico na promoção do desenvolvimento, distinto daquele preconizado pelo modelo keynesiano. Para que o Estado adquira o tamanho e a eficiência requeridos ao desempenho dessas funções, seria necessário substituir o padrão burocrático de administração pública por um modelo gerencial inspirado no setor privado, em que as atividades não exclusivas do Estado seriam objeto de privatização, terceirização ou "publicização", neste último caso em favor de organizações sociais. A continuação do argumento foi exposta anteriormente (cf. Cap. 5, p. 241) e resulta na atribuição do estatuto de *instituições públicas não estatais* às organizações civis de direito privado sem fins lucrativos que venham a estabelecer parceria com os organismos governamentais para prestar determinados serviços. A noção de *público não estatal* implícita nesse raciocínio é meramente econômico-instrumental, reduz o cidadão à condição de consumidor e as organizações sociais à condição de produtoras de serviços públicos, abstraindo totalmente as questões ético-políticas implicadas no conceito de esfera pública democrática, tais como os requisitos de transparência e de participação da sociedade civil nos processos de deliberação do objeto de interesse público, na formulação das diretrizes das políticas governamentais, no controle sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados etc., requisitos estes que conformam as bases da legitimidade da ação estatal. Na proposta do ex-Ministro, a dupla condição negativa de organização não governamental sem fins lucrativos é suficiente para sua conversão em instituição pública não estatal com acesso a recursos governamentais, sem necessidade de outras mediações políticas para sua legitimação. Além disso, as práticas de parceria entre governos e organismos da sociedade civil inspiradas por essa concepção distinguem as funções de formulação e controle da política social, reservadas ao núcleo estratégico da administração estatal, daquelas funções

de execução, transferidas às organizações sociais, o que implica a admissão *a priori* de uma relação de comando/subordinação entre os parceiros que compromete a horizontalidade do diálogo e da negociação, e pode atingir também a autonomia das organizações sociais, resultando na sua cooptação e instrumentalização (Danigno et alii, 1999).

Outra vertente de significação da parceria e do conceito de serviço público não estatal ainda em delineamento aborda a necessidade de reforma do Estado desde uma perspectiva ético-política que propugna sua desprivatização e subordinação à racionalidade societária, mediante a ruptura do monopólio estatal da esfera pública e o alargamento dos espaços de co-gestão democrática das políticas governamentais (Danigno et alii, 1999). Nesta ótica increvem-se, dentre outras, as experiências dos conselhos de gestão de políticas sociais e fundos públicos, as câmaras setoriais, o orçamento participativo e os movimentos de alfabetização de jovens e adultos (cf. nota 38, p. 68). O caráter público das políticas resultantes desse padrão de gestão compartilhada resultaria da necessidade de justificação racional por categorias universais da legitimidade das demandas e interesses particulares negociados em espaços públicos democráticos, nos quais se estabelece uma relação dialógica horizontal e crítica cujas regras são pactuadas previamente entre os partícipes. Desde essa perspectiva, a desigualdade entre os parceiros e a existência de conflitos de interesses particulares é admitida *a priori*, mas não assume a forma de anulação, e sim de reconhecimento mútuo, substituindo a relação de cooptação e instrumentalização pelo que Francisco de Oliveira (citado por Danigno et alii, 1999) denominou "antagonismo convergente" ou "confronto propositivo" entre agentes dotados de autonomia.

Nos três casos de programas federais de formação de pessoas jovens e adultas desenvolvidos na segunda metade dos anos 90 em regime de parceria entre órgãos governamentais e da sociedade civil que analisamos no Capítulo 5, esses dois significados do conceito de serviço público não estatal encontram-se presentes e em disputa.

O modelo assimétrico de gestão do Programa Alfabetização Solidária tende a representar um exercício prático da "publicização" tal como concebida na reforma do Estado proposta por Bresser Pereira, expondo claramente os riscos que essa concepção implica de autoritarismo, intransparência, aprofundamento da privatização do aparato estatal, de instrumentalização e cooptação das organizações da sociedade civil que ocupam posições subalternas na hierarquia de poder do Programa. O predomínio dessa concepção e prática de parceria, entretanto, não está isenta de contradições e conflitos, sendo possível entrever

no interior do PAS resistências expressas principalmente na reflexão crítica de professores universitários naqueles espaços visíveis de interação em que a autonomia dos agentes e a comunicação isenta de coação podem ser exercidas: o debate de idéias e a pesquisa no âmbito acadêmico, as atividades práticas de formação dos monitores e coordenadores, e mesmo os seminários de avaliação do Programa.

Já o modelo tripartite de gestão do PLANFOR e do PRONERA tende a inscrever-se naquela segunda vertente de significação de serviço público não estatal, em que a autonomia e as diferenças entre os parceiros são reconhecidas e respeitadas, e suas demandas e interesses particulares necessitam legitimar-se frente a critérios universalizantes à medida que são submetidos ao debate crítico racional em instâncias dialógicas de negociação democrática de consensos. Conforme assinalamos anteriormente, o exercício da gestão tripartite não isenta totalmente esses programas dos riscos de privatização do espaço público, especialmente quando a visibilidade pública das negociações é reduzida. Por outro lado, o exercício da participação direta nesses colegiados tem que coadunar-se com a representação política mediada pelo voto nas instituições da democracia representativa (o parlamento e os governantes eleitos), processo que nem sempre é convergente, como ficou evidenciado no episódio das negociações com vistas à obtenção de rubrica específica para o PRONERA no orçamento da União. Além disso, a convivência da gestão tripartite com o padrão burocrático e hierárquico de administração estatal confere larga margem de autonomia aos agentes governamentais para a tomada unilateral de decisões políticas.

6. Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo analisar a história das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos de âmbito nacional como um componente do processo de redemocratização das relações sociais e das instituições políticas brasileiras no período 1985-1999, analisado por critérios que não se restringem ao restabelecimento dos instrumentos jurídico-políticos que caracterizam um regime formalmente democrático, mas implicam também a ampliação da esfera pública democrática e a transformação da cultura política nas relações Estado-sociedade, compreendendo a incorporação de valores democráticos à ação social e às práticas do sistema político, a extensão dos direitos de cidadania, o alargamento da agenda social e a inclusão de novos atores e procedimentos aos processos de participação política.

Analisando o objeto da pesquisa desde esse prisma, temos que admitir que, se houve avanços significativos em todos esses campos da vida política e social, o lento processo de democratização iniciado no Brasil ao final dos anos 70 permanece inconcluso, e dele resultam uma esfera pública democrática estreita e uma democracia delegativa ainda não consolidada, na qual os procedimentos de representação de interesses mediados pelo voto combinam-se de modo muito tênue a mecanismos de controle horizontal contínuo e participação direta dos cidadãos e de suas organizações associativas e representativas nas decisões políticas dos governantes.

No que se refere à incorporação de valores democráticos à cultura política, nosso estudo demonstrou que, enquanto muitos segmentos organizados da sociedade civil incorporaram aos seus repertório e âmbitos de ação o diálogo e a negociação em espaços públicos plurais democráticos, aquela ambivalência e duplicidade de lógicas conflitantes que os cientistas políticos e sociais identificaram no comportamento político-eleitoral da população brasileira (cf. Cap.1, p. 43-44) está presente também nas práticas correntes no aparato político-administrativo do Estado, em que valores e procedimentos democráticos e anti-democráticos convivem e disputam a articulação do sistema político.

Essa democracia precariamente institucionalizada não transpôs aquele umbral da transição do qual se espera que à vigência dos direitos individuais e políticos corresponda um certo grau de eqüidade na distribuição da riqueza e dos benefícios sociais. Muito ao contrário, a sociedade brasileira continua cindida por um verdadeiro *apartheid* socioeconômico, experimentando uma cidadania truncada em que os direitos assumem uma geometria variável que privilegia as classes proprietárias e aquelas parcelas mais organizadas dos grupos sociais subalternos, excluindo um imenso contingente da população da participação na riqueza econômica e do acesso aos serviços sociais. O sistema educacional brasileiro reflete e reproduz essas desigualdades e, como vimos anteriormente, a ampliação das oportunidades educacionais observada no período da redemocratização não foi capaz de modificar de modo significativo a situação de exclusão cultural da maioria da população jovem e adulta.

Na segunda metade dos anos 80, o analfabetismo e os baixos níveis de escolaridade da população jovem e adulta brasileira foram problematizados e legitimados perante a opinião pública como temas de interesse geral da sociedade e processados institucionalmente pelo sistema político, assumindo a forma de direito constitucional universal ao ensino fundamental público e gratuito, que passou a compor o rol de funções prioritárias do

Estado e a agenda social dos governos. Incapaz de regular os conflitos sociais, distribuir com equidade justiça no território e cumprir suas funções econômicas e sociais básicas – dentre as quais a de prover educação básica para todos –, o Estado brasileiro imergiu em uma crise de eficácia e legitimidade que vem sendo enfrentada, ao longo dos anos 90, por um processo de ajuste macroeconômico e reformas que implicaram a redefinição das fronteiras entre o público e o privado. Neste processo, os direitos de cidadania da população jovem e adulta à alfabetização e ao ensino fundamental, assim como outros temas da agenda social, vêm sendo alvos de um processo político-cultural que tende a repor os problemas do analfabetismo e da baixa escolaridade no âmbito das carências e necessidades privadas, levando à "filantropização" das políticas sociais e ao deslocamento da responsabilidade pública pela oferta de ensino para jovens e adultos do Estado para as instituições da sociedade civil. Esse processo se articula de modo contraditório a um movimento das organizações da sociedade civil que, no intento de ampliar a cidadania, promover a participação política e alargar a esfera pública democrática, dispõem-se a realizar parcerias com os órgãos governamentais no cumprimento de suas funções sociais, assegurando a publicidade de tais políticas por mecanismos de co-gestão democrática. No campo da educação de jovens e adultos, esse processo é particularmente nítido, por ancorar-se na história, tradição e práticas dos movimentos de educação e cultura popular. A convergência desses dois movimentos colocou no centro do debate o conceito de serviço público não estatal e instaurou uma tendência ao desenvolvimento de políticas públicas de formação de jovens e adultos em regime de parceria entre organismos governamentais e não governamentais, cujos distintos significados, configurações e orientações encontram-se em disputa nos espaços públicos de gestão compartilhada conformados por essas mesmas políticas.

7. Indicações para pesquisas futuras

Esse estudo panorâmico das políticas públicas de educação básica de jovens e adultos de âmbito nacional no período de redemocratização da sociedade e instituições políticas brasileiras deixa muitas lacunas e coloca novas questões para a pesquisa sobre o tema, quatro das quais nos parecem prioritárias e são indicadas a seguir:

- Tendo privilegiado as políticas públicas de iniciativa federal, tratamos apenas tangencialmente as relações entre as instâncias central e subnacionais de governo no desenvolvimento do ensino básico de jovens e adultos. Assinalamos que as reformas do Estado, da economia e da educação redesenharam os papéis da União, dos estados e

municípios na oferta de serviços educativos, redefinindo o pacto federativo e o regime de colaboração e projetando no debate publico os dirigentes educacionais congregados pelo CONSED e pela UNDIME. Observamos que a tendência à descentralização do ensino público de jovens e adultos assumiu nos anos 90 a feição dominante de municipalização. Levantamos hipóteses sobre os vínculos entre a vigência do FUNDEF e o recuo das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos a partir de 1998, mas não pudemos explicá-los com precisão. Registramos a desarticulação do PLANFOR e do PRONERA com os sistemas educacionais dos estados e municípios e, no caso do PAS, com as redes municipais de ensino dos grandes centros urbanos. Todas essas conexões e tendências precisam ser melhor compreendidas e merecem estudos específicos.

- Ao abordarmos a participação da sociedade civil na formação das políticas públicas nacionais de educação de jovens e adultos, privilegiamos o campo dos movimentos sociais e sindicais e as redes associativas de cidadania ativa, considerando de um modo marginal outros segmentos e organizações sociais. Percebemos, porém, que ao longo da década de 90 o empresariado constituiu-se em um ator relevante nesse campo educativo, participando inclusive do financiamento e da oferta de serviços públicos de educação de jovens e adultos. Passamos praticamente ao largo da relevância que o Sistema S e o Telecurso 2000 (produzido pela FRM e FIESP) adquiriram durante esse período na oferta de oportunidades de ensino para a população jovem e adulta. De outro lado, concluímos que a focalização das políticas públicas de educação no ensino fundamental de crianças e adolescentes abriu amplo espaço para a privatização dos serviços de educação básica de jovens e adultos, fenômeno este que os dados de matrícula confirmam apenas para o ensino médio. Assim, há todo um campo de estudos por realizar sobre as relações do empresariado e do setor privado com a educação básica de jovens e adultos.

- Concluímos que a ação do governo federal no campo da educação básica de jovens e adultos já não se restringe ao MEC, dispersando-se ao final dos anos 90 por outros órgãos federais. Tendo se constituído em período recente, o PRANFOR, o PRONERA e o PAS foram abordados neste estudo de modo breve e superficial, merecendo cada um deles estudos específicos mais aprofundados. Dentre os múltiplos problemas de pesquisa que esses programas comportam, destacamos três que nos parecem mais relevantes: o primeiro refere-se aos conceitos de alfabetização e educação básica

subjacentes aos distintos modelos de organização do processo de ensino-aprendizagem; o segundo relaciona-se à diversidade dos processos de gestão compartilhada e às concepções de parceria e de serviço público não estatal envolvidos nessas práticas de co-gestão; o terceiro comporta a hipótese de que esses programas representem uma expansão de oportunidades educacionais, implicando um dimensionamento mais preciso do atendimento escolar, uma avaliação rigorosa das aprendizagens realizadas pelos educandos e seu impacto sobre outras esferas da vida pessoal e social.

- Embora seja o mais curto deste trabalho, o Capítulo 3° foi aquele que demandou maior esforço relativo, pois o terreno do financiamento da educação básica de jovens e adultos carece de fontes de informação e conhecimento acumulado. A realização de estudos mais aprofundados exigirá que os órgãos públicos de produção de informações e estatísticas sejam capazes de oferecer dados primários confiáveis e continuados. Uma das questões para pesquisa que ganha relevância frente aos resultados deste estudo é aquela do custo-aluno do ensino básico de jovens e adultos, por tratar-se de elemento fundamental para o estabelecimento de parâmetros de eficiência e políticas públicas mais coerentes de financiamento para essa modalidade de ensino. Um segundo tema relevante de investigação relaciona-se ao impacto do FUNDEF sobre o financiamento da educação básica de jovens e adultos pelas três esferas de governo, que a indisponibilidade de dados posteriores a 1996 nos impediu de analisar com a profundidade e o rigor necessários.

Bibliografia

A LUTA do MST pela educação. *Jornal dos Trabalhadores Rurais Sem Terra*, São Paulo, v. 17, n. 184, p. 14, nov. 1998.

ABRAHÃO, Jorge, FERNANDES, Maria Alice. 1999. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da área de Educação - SIGPE : diagnóstico para 1995*. Brasília : IPEA, 40p. (Textos para Discussão, 674).

ALENCASTRO, Luís Felipe. 1992. O relatório da CPI : um retrato do Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 34.

ALFABETIZAÇÃO de jovens e adultos assentados da reforma agrária : uma experiência conjunta entre universidade e MST em Sergipe. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 5, pp. 59-62, jul. 1997.

ALFABETIZAÇÃO de jovens e adultos nos assentamentos e acampamentos do RS, com método Paulo Freire. [Porto Alegre] : MST, 1991.

ALFABETIZAÇÃO para flagelados. *Correio Braziliense*, Brasília, 28/05/98, p. 11

ALFABETIZAÇÃO Solidária chega ao Nordeste. *Jornal do MEC*, Brasília, ano 9, n. 2, set./out.1996, p. 9.

ALFABETIZAÇÃO solidária. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, [1996a].

ALFABETIZAÇÃO Solidária: informativo universidades. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, [1996b].

ALFABETIZAÇÃO Solidária: programa piloto. Brasília : Comunidade Solidária, FAE, MEC [1996c].

ALFABETIZAÇÃO Solidária : resultados do projeto piloto : avaliação. Brasília : Presidência da República, Conselho da Comunidade Solidária, 1997.

ALFABETIZAÇÃO Solidária : avaliação final : primeiro semestre de 1998. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1998a.

ALFABETIZAÇÃO Solidária : compatibilização de dados 1998. Brasília : s.ed., [1998b].

ALFABETIZAÇÃO Solidária : relatório final : segundo semestre de 1997. Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 1998c, 60p.

ALFABETIZAÇÃO Solidária : avaliação final : segundo semestre de 1998. Brasília : Programa Alfabetização Solidária, 1999a.

ALFABETIZAÇÃO Solidária : projeto piloto : grandes centros urbanos. s.l. : s.ed., 1999b.

ALVES, Gustavo. Município está sem receber ajuda federal. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/09/1997, p. A5.

AMARAL S°, José 1992. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. IN: *Estado e educação*. Campinas : Papirus, CEDES; São Paulo : ANDE, ANPED, p. 127-145 (Coletânea CBE).

ANDERSON, Perry. 1995. Balanço do neoliberalismo. IN: SADER, Emir, GENTILLI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, pp. 9-38.

ANDRADE, Eliane Ribeiro. 1993. *Nos limites do possível : uma experiência político-pedagógica na Baixada Fluminense*. Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

ANDRADE, Eliane Ribeiro et al. 1999. *Fóruns de educação no Estado do Rio de Janeiro: um modelo de gestão*. São Paulo : ANPED. (Resumo de comunicação apresentada na 22ª Reunião Anual da ANPED).

ANGELIM, Maria Luiza et al. 1989. *Proposta de erradicação do analfabetismo integrando municípios, estados, União e universidades : 1989 a 1999* : 1ª versão para reunião de 1/2/89. Brasília : Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

ARAPIRACA, Mary Andrade. 1998. *Alfabetização Solidária : a busca solidária de uma unidade*. s.l.

ARATO, Andrew, COHEN, Jean. 1994. Sociedade civil e teoria social. IN: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte : Del Rey, pp. 147-182.

ARNT, Ricardo (ed.). 1994. *O destino da floresta : reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia*. Rio de Janeiro : Relume-Dumará; Curitiba : IEA; Fundação Konrad Adenauer.

ARNT, Ricardo, SCHWATZMAN, Steve. 1992. Conselho Nacional de Seringueiros. IN: *Um artifício orgânico : transição na Amazônia e ambientalismo (1985-1990)*. Rio de Janeiro : Rocco, pp. 183-192.

ASSOCIAÇÃO Nacional de Pós-Gradução e Pesquisa em Educação. Grupo de Trabalho Educação Popular. 1988. Indicações gerais para educação de jovens e adultos na nova LDB. *Boletim da Anped*, v. 10, n. 2/3.

AVRITZER, Leonardo. 1993. Além da dicotomia Estado/Mercado: Habermas, Cohen e Arato. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 36, pp. 213-222.

_____. 1994. Modelos de sociedade civil : uma análise da especificidade do caso brasileiro. IN: AVRITZER, Leonardo (coord.) *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte : Del Rey, pp. 269-308.

_____. 1996. *A moralidade da democracia*. Belo Horizonte : UFMG; São Paulo : Perspectiva.

_____. 1999. Teoria crítica e teoria democrática : do diagnóstico da impossibilidade da democracia ao conceito de esfera pública. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 56, p. 167-188.

BALLARA, Marcela. 1992. *Woman and literacy*. London, New Jersey : Zed Books, 84p.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Educación y Políticas Sociales. 1995. *Prioridades y estrategias para la educación : estudio setorial del Banco Mundial : versión preliminar*. S.l., s.ed.

BARRETO, Elba S. de Sá. 1990. O ensino básico no Brasil visto do ângulo das políticas públicas.. IN: FRANCO, Maria Laura B.; ZIBAS, Dagmar (orgs.). *Final do século : desafios da educação na América Latina*. São Paulo : Cortez.

BEISIEGEL, Celso de Rui. 1974. *Estado e educação popular*. São Paulo : Pioneira.

_____. 1984. Educação e sociedade no Brasil após 1930. IN: FAUSTO, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo : Difel.

_____. 1988. Política educacional e programas de alfabetização. *Idéias*, São Paulo, n. 1, pp. 16-22.

_____. 1993. Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 7, n.1, pp. 38-49.

_____. 1997. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 4, pp. 26-34.

_____. 1999. *Questões da atualidade na educação popular : ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados*. São Paulo : FEUSP (texto apresentado em mesa redonda na 22ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, MG: set. 1999).

BENEVIDES, Maria Vitória. 1994. Democracia e cidadania. *Polis*, São Paulo, n. 14, pp. 11-19.

BERMAN, Marshall. 1986. Modernidade ontem, hoje e amanhã. IN: *Tudo que é sólido desmancha no ar : a aventura da modernidade*. São Paulo : Companhia das Letras, pp. 15-35.

BEZERRA NETO, Luiz. 1999. *Sem-Terra aprende e ensina : estudo sobre as práticas educativas do Movimento dos Trabalhadores Rurais*. Campinas : Autores Associados (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 67). [Dissertação de mestrado, Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas]

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

BRAGA, José C. de Souza. 1994. Globalização subdesenvolvida. *Folha de São Paulo*, 31/7/1994, p. 6-3.

BRASIL. Congresso Nacional. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília.

_____ 1996. *Lei n. 9394 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília.

BRASIL. Intituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 1989. *Demanda dirigida : ensino noturno e formação do educador : educação e escolarização de jovens e adultos*. Brasília : INEP.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. 1988. *Diretrizes para uma política nacional de educação básica de jovens e adultos*. Brasília : MEC. SEB, Fundação Educar p.

_____. 1989. *Erradicação do analfabetismo - 1989-1999 : indicações preliminares*. Brasília : MEC, 52 p.

_____. 1990a. *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : versão preliminar*. Brasília.

_____. 1990b. *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : marcos de referência*. Brasília.

_____. 1990c. *Diretrizes para uma política nacional de educação de jovens e adultos e a atuação da Coordenação de Educação Supletiva.* Brasília : MEC. SENEB. DESE. CESU.

_____. 1991a. *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : marcos de referência.* Brasília, 44 p.

_____. 1991b. *Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania : consolidação dos documentos enviados pelas Unidades Federadas : versão preliminar.* Brasília, 26bp.

_____. 1991c. *Reunião preparatória para a I Conferência Brasileira de Alfabetização e Cidadania : relatório preliminar.* Brasília : MEC. SENEB. CNAIA.

_____. 1993a. *Plano Decenal de Educação para Todos.* Brasília, 29p. mimeo.

_____. 1993b. *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003.* Brasília, 120p.

BRASIL. Ministério da Educação. 1993. *Educação do trabalhador.* Brasília : MEC. SEF.

_____. 1994. *Diretrizes para uma política nacional de educação de jovens e adultos.* Brasília : MEC. SEF; 23 p. (Série Institucional, 8)

_____. 1996a. *Programa educação para a qualidade do Trabalho.* Brasília : MEC. SEF. COEJA. 4 p.

_____. 1996b. *Diretrizes políticas para a educação de jovens e adultos em 1996.* Brasília : MEC. SEF, 5 p.

_____. 1997. *Plano Nacional de Educação.* Brasília (Projeto de Lei 4177/98).

_____. 1998a. *Referencial curricular nacional para as escolas indígenas.* Brasília : MEC. SEF, 339 p.

_____. [1998b]. *Panorama da educação de jovens e adultos no Brasil : 1996.* Brasília : MEC. SEF. DDSE., 21p.

_____. 1999. *Apoio financeiro à educação de jovens e adultos : relatório 95/98.* Brasília : MEC. SEF, 21p. e anexos.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Conselho Federal de Educação. 1988. Parecer 801/88, aprovado em 5/8/88. *Documenta*, Brasília, n. 332, pp. 204-206.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 1997. *Informe estatístico 1996 : Brasil, Regiões, Unidades da Federação.* Brasília, 41p.

_____. 1998a. *Informe estatístico da educação básica : evolução recente das estatísticas da educação básica no Brasil – 1998.* Brasília : INEP, 290 p.

_____. 1998b. *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 1997.* Brasília.

_____. 1999a. *EFA 2000: Educação para Todos: avaliação do ano 2000: informe nacional.* Brasília : INEP, 128 p.

_____. 1999b. *I Seminário Nacional sobre Educação para Todos : avaliação EFA 2000* (Brasília: 10-11/06/1999). Brasília, 20p.

_____. 1999c. *Sinopse Estatística da Educação Básica: Censo Escolar 98*. Brasília, 187p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Avaliação e Informação Educacional. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. 1996. *Estatísticas da educação no Brasil*. Brasília : MEC. SEDIAE. INEP, 20p.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Avaliação e Informação Educacional. 1996. *Imagens da educação brasileira*. Brasília : MEC. SEDIAE. SEEC; UNESCO (Grandes números da educação brasileira).

BRASIL. Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. 1998. *Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária : Manual de Operações*. Brasília, 47p.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. 1995. *Educação profissional : um projeto para o desenvolvimento sustentado*. Brasília : SEFOR.

_____. 1998. *Educação e trabalho : um projeto para jovens e adultos com baixa escolaridade*. Brasília.

_____. 1999. *Plano Nacional de Formação do Trabalhador : Avaliação gerencial 1995/98 : balanço de um projeto de desenvolvimento sustentado*. Brasília : MTb, SEFOR.

BRASIL. Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. 1998. *Avaliação gerencial : 2º. ano do triênio : resultados até 31/12/97*. Brasília : MTb, SEFOR.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento 1991. *Ministério da Educação*. IN: Balanço Geral da União : exercício de 1990. Vol 1 - Relatório. Brasília, p. 231-245.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Departamento do Tesouro Nacional. 1992. *Ministério da Educação*. IN: Balanço Geral da União : exercício de 1991. Vol 1 - Relatório. Brasília, p.302-322.

BRUSCHINI, M. C. A. 1998. *Trabalho das mulheres no Brasil : continuidades e mudanças no período 1985-1995*. São Paulo : Fundação Carlos Chagas.

CALDART, Rosely. 1999. *Escola é mais do que escola na pedagogia do Movimento Sem Terra*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

CALDEIRA, Cesar (ed.). 1996. *Dossiê Constituinte*. Rio de Janeiro : CEDI.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. 1999. *O impacto do FMI na educação brasileira*. São Paulo : Ação Educativa.

CAMPOS, Maria M. M. 1991. As lutas sociais e a educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 79, pp. 56-64.

CARDOSO, Fernando Henrique. 1994. *Mãos à obra : proposta de governo*. Brasília : s.ed., 300 p.

_____. 1998. *Avança Brasil : proposta de governo*. Brasília : s.ed.

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

CARNOY, Martin. 1990. *Estado e teoria política*. Papirus : Campinas.

CARTA da reunião dos Fóruns de Educação de Jovens e Adultos. Rio de Janeiro, set. 1999, 3 p. (encaminhada ao Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos realizado no Rio de Janeiro em 8 a 10/09/1999).

CASSASSUS, Juan. 1992. La transformación del Estado y la descentralización educacional. IN: BAKER , Robert et al. *La descentralización educativa*. Lima, Peru : Tarea.

_____. 1995. Descentralização e centralização educativas : razões e processos. IN: *Tarefas da educação*. São Paulo : Autores Associados.

_____. [s.d.]. Concertación y alianzas em educación. IN: FLACSO; FUNDACIÓN CONCRETAR. *Es posible concertar las políticas educativas?* Buenos Aires : Fundación Ford; UNESCO/OREALC, pp. 17-40.

CASTELLS, Manuel. 1996. Fluxos, redes e identidades : uma teoria crítica da sociedade informacional. IN: CASTELLS et al. *Novas perspectivas críticas em educação*. Porto Alegre : Artes Médicas, pp. 3-32.

_____. 1997. *La era de la información : economia, sociedad y cultura : La sociedad red*, vol. 1. Madrid :Alianza Editorial.

CASTRO, Jorge Abrahão de. 1999. Federalismo e gasto público com educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 79, n. 192, pp. 92-100.

CASTRO, Roberto C. G. 1998. Um programa para mudar o Brasil. *Jornal da USP*, São Paulo, 16-22 fev., pp. 4-5.

CEAAL. 1996. *La educación de jóvenes y adultos frente al fin de siglo*. Santiago : CEAAL, 35p.

CENTRAL Única dos Trabalhadores. 1991. *Projeto de alfabetização da CUT*. São Paulo, 3 p.

CENTRO Ecumênico de Documentação e Informação. 1991. *Educação no Brasil : 1987-1988*. São Paulo : CEDI, 299 p. (Aconteceu Especial, 19).

CEPAL. UNESCO. 1992. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago : UNESCO.

CHESNAIS, François. 1996. *A mundialização do capital*. São Paulo : Xamã.

COELHO, João Gilberto L. 1991. Educação brasileira e Constituição : Impasses, mediações e adiamentos. IN: CENTRO Ecumênico de Documentação e Informação. *Educação no Brasil : 1987-1988*. São Paulo : CEDI, pp. 13-16.

COMISSÃO para Elaboração de Diretrizes Político-pedagógicas para a Fundação Educar. 1986. *Fundação Educar : Diretrizes Político-Pedagógicas*. Brasília.

COMISSÃO Nacional do Ano Internacional da Alfabetização. 1989. *Educar e libertar*. S.l., 36 p.

COMISSÃO Nacional de Educação de Jovens e Adultos. 1994. *Recomendações*. Brasília.

CONFERENCIA Internacional de Educación de Adultos, V. (Hamburgo: 14-18 de julio de 1997). 1997. *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos y Plan de Acción para el Futuro*. Hamburgo : UIE/UNESCO, 26p.

CONFERÊNCIA Mundial de Educação para Todos (Jomthien, Tailândia: março 1990). 1991. *Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Brasília : UNICEF, 36p.

CONFERÊNCIA Regional Preparatória às V CONFINTEA (Brasília, DF: jan. 1997). 1998. *Anais*. Brasília : MEC. SEF, pp. 9-86.

CONGRESSO Brasileiro de Alfabetização (São Paulo, SP: set. 1990). 1990. *Apontando soluções : documento final*. São Paulo : GETA, 3 p.

CONGRESSO Nacional de Educação, 2° (Belo Horizonte, MG: nov. 1997). 1997. *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. S.l. : s.ed., 73p. (apresentado à Câmara dos Deputados pelo Dep. Ivan Valente como PL 4155/98)

CONNOR, Steven. 1993. *Cultura pós-moderna : introdução às teorias do contemporâneo*, 2 ed. São Paulo : Loyola.

CONSELHO de Reitores das Universidades Brasileiras. 1990a. *Universidade, Estado e Sociedade na Década de Noventa*. Brasília : CRUB (Estudos e Debates, 17).

_____. 1990b. *Anais da 50ª Reunião Plenária* (Belo Horizonte, MG : 9/3/1990), p. 124-148.

CORAGGIO, Jose Luiz. 1996. Propostas do Banco Mundial para a educação : sentido oculto ou problemas de concepção? IN: TOMASSI, Lívia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, PUCSP, Ação Educativa, pp. 75-123.

_____. [s.d.] *Economia y educación en América Latina: notas para una agenda de los 90*. Santiago : CEAAL, 63p. (Papeles del CEAAL, n. 4).

COSTA, Sérgio. 1994. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil : uma abordagem tentativa. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, pp. 38-52.

_____. 1995. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, pp. 55-65.

_____. 1997. Contextos de construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 47, pp. 179-192.

COUTINHO, Carlos Nelson. 1994a. Cidadania, democracia e educação. *Idéias*, São Paulo, n. 24, pp. 13-26.

_____. 1994b. *Marxismo e política : a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo : Cortez.

COUTINHO, Luciano G. 1996. A fragilidade do Brasil em face da globalização. IN: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro : Campus, pp. 219-237.

CRAIDY, Carmen Maria. 1999. *A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação*. Porto Alegre, 4 p.

DANIGNO, Evelina et al. 1999. *Os movimentos sociais e a construção democrática : sociedade civil, esfera pública e gestão participativa*. Campinas : IFICH/UNICAMP (dossiê do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática).

DE TOMMASI, Lívia, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (orgs.). 1996. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo : Cortez, PUC, Ação Educativa.

DELORS, Jacques (coord.). 1996a. *La educación encierra um tesoro : informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI*. Madrid : Santillana, UNESCO.

DELORS, Jacques. 1996b. Formar los protagonistas del futuro. *Revista d'Informació i Investigació Socials Fòrum*, Barcelona, n. 6, pp. 124-128.

DI PIERRO, Maria Clara. 1998a. *A educação de jovens e adultos no pensamento pedagógico e na reforma educacional brasileira*. Relatório de pesquisa de doutorado apresentado para exame de qualificação à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. 1998b. Jovens e adultos na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação. IN: ENCONTRO Estadual de Educação de jovens e Adultos "Paulo Freire" (Recife, PE: maio 1997). *Anais*. Recife : SEEPE/DEE, pp. 41-46.

_____. 1998c. *Políticas públicas y educación de mujeres adultas en Brasil*. São Paulo, 34 p. (trabalho apresentado na Pre LASA - Latin America Studies Association - Conference on Gender and Education in Latin America, Chicago, Illianois: sept. 1998).

DIMENSTEIN, Gilberto et al. 1999. Fim do analfabetismo ainda é promessa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 out., pp. 3/5-7.

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

DRAIBE, Sônia. 1993. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, pp. 87-101.

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

DRAIBE, Sônia; HENRIQUES, Wilnês. 1988. "Wellfare State", crise e gestão da crise : um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol.3, n. 6, p. 53-78.

EDUCAÇÃO para todos : acordo nacional : proposta final. Brasília, setembro de 1994, 11p., mimeo.

ENCONTRO de Dirigentes do Ensino Supletivo do Nordeste (Fortaleza, CE: 1991). 1991. *Parâmetros para uma política de educação de jovens e adultos no Nordeste : minuta para discussão*. Fortaleza, 11 p.

ENCONTRO Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores (Olinda, PE: 1993). 1994. *Anais*. Brasília : INEP, 381p.

ESCOLA de favelados baianos é candidata a prêmio da Unesco. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 29/06/1987.

FERNANDES, Maria Alice da C. et al. 1998a. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília : IPEA, 68p. (Textos para Discussão n. 547).

_____. 1998b. *Gasto social das três esferas de governo - 1995*. Brasília : IPEA, 58p. (Textos para Discussão n. 598).

FERNANDES, Rubem César. 1994. *Privado porém público : o terceiro setor na América Latina*, 2 ed. Rio de Janeiro : Relume-Dumará.

FERRARI, Alceu R. 1985. Analfabetismo no Brasil : tendência secular e avanços recentes : resultados preliminares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 52, pp. 35-49.

_____. 1987. Escola e produção do analfabetismo no Brasil. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, vol. 12, n. 2, pp. 81-96.

FERRARO, Alceu R. 1999. *Diagnóstico da escolarização no Brasil*. S.l., 41p. (trabalho apresentado na Mesa Redonda "Desigualdade e diversidade no ensino básico" na 22ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu : 26-30/09/1999).

FIORI, José Luís. 1995. *Em busca do dissenso perdido : ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro : Insight.

FLECHA G., Ramón. 1990a. *La nueva desigualdad cultural*. Barcelona : El Roure.

_____. 1990b. *Educación de personas adultas: propuestas para los años noventa*. Barcelona: El Roure, 204 p. (Coleción Apertura).

FORO en Defensa de la Educación de Jóvenes y Adultos. 1998. *Educación de jóvenes y adultos : es posible una educación sin exclusión? (Documento de Argentina)*. S.l., 12p.

FRIEDMAN, Milton. 1977. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo : Arte Nova.

FUNDAÇÃO Nacional para Educação de Jovens e Adultos. 1988. *Verso e Reverso : Educando o Educador*. Brasília : MEC; EDUCAR (coleção de 12 volumes de material auto-instrucional).

GATTI, Bernardete A. (rel.) 1989. *Relatório da reunião de trabalho Brasil preparatória da Consulta Regional - Quito (Brasília: 31/10 e 1/11/1989)*. Brasília : UNICEF, 54 p.

GERMANO, José Willington. 1995. Cidadania negada: a educação como instrumento de combate à pobreza no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, ano 16, n. 52, pp. 584-592.

GERSTENFELD, Pascual et al. 1995. *Variables extrapedagógicas y equidad en educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar*. Santiago, Chile : CEPAL.

GIDDENS, Anthony. 1991. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo : UNESP.

GIOVENARDI, Eugênio et al. 1999. *Primeiro ciclo de encontros regionais de acompanhamento e avaliação de projetos educativos : encontro regional de Curitiba, PR (2-3/08/1999) : relatório*. Brasília : [PRONERA], 5p.

GIOVENARDI, Eugênio, REZEK, João. 1999. *Primeiro ciclo de encontros regionais de acompanhamento e avaliação de projetos educativos : encontro regional de Palmas, TO (19-20/08/1999) : relatório*. Brasília :[PRONERA], 8p.

GOHN, Maria da Glória. 1992. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública analisado enquanto movimento social. IN: *Sociedade civil e educação*. Campinas : Papirus, CEDES; São Paulo : ANDE, ANPED, pp. 211-226.

GOLDEMBERG, José. 1993. O repensar da educação no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 7, n. 18, p. 65-137.

GOMES, Ângela de Castro. 1998. A política brasileira em busca da modernidade : na fronteira entre o público e o privado. IN: SCHWARCZ, Lilian Moritz (org.). *História da vida privada no Brasil : contrastes da intimidade contemporânea*, vol. 4 São Paulo : Cia. das Letras, pp. 490-558.

GOMES, Carlos A. 1994. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, vol. 75, n. 179/180/181, pp. 9-32.

GOVERNO alfabetizará 500 mil em 98. *Boletim Acorda Brasil*, Brasília, ano 1, n. 3, 1998a, p. 11.

GOVERNO lança ação profissionalizante. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14/01/1998b, p. 3-3.

GRUPO Internacional de Trabalho para Alfabetização. 1990. Chamado para a ação. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 251, pp. 8-9.

HABERMAS, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid : Taurus, 2 vol.

HABERMAS, Jürgen. 1990. Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 26, pp. 100-113.

HADDAD, Sérgio. 1991. *Estado e educação de adultos (1964/1985)*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

_____. 1997. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. IN: BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB interpretada : diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo : Cortez, pp. 106-122.

_____. 1998a. Educação escolar no Brasil. IN: TONI, Ana (coord.). *As faces da pobreza no Brasil : programa de trabalho*. Rio de Janeiro : Action Aid Brasil, pp. 113-178.

_____. 1998b. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. IN: VIANNA Jr., Aurélio (org.). *A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil : análise crítica e documentos inéditos*. Brasília : Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, pp. 41-51.

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

_____. 1997. *Alfabetismo funcional na cidade de São Paulo*. São Paulo : Ação Educativa, 285 p. e anexos.

HADDAD, Sérgio, DI PIERRO, Maria Clara. 1994. *Diretrizes de política nacional de educação de jovens e adultos : consolidação de documentos 1985/1994*. São Paulo : CEDI, Ação Educativa, ago. 1994.

_____. 1999. *Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos no Brasil : contribuições para uma avaliação da década de Educação para Todos*. São Paulo, 12 p. (trabalho apresentado no I Seminário Nacional sobre Educação para Todos : implementação dos compromissos de Jontiem no Brasil, Brasília, 10-11/6/1999).

HADDAD, Sérgio, SIQUEIRA, Maria Clara Di Pierro. 1988. *Diagnóstico dos estudos e pesquisas sobre políticas, estrutura e funcionamento do ensino supletivo na função suplência : relatório final*, vol. 1. São Paulo : CEDI, 65p.

HARVEY, David. 1993. *Condição pós-moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo : Loyola.

HIRANO, Sedi. 1993. América Latina no novo contexto mundial. IN: SCARLATO, Francisco C. et al. (orgs.) *O novo mapa do mundo : globalização e espaço latino-americano*. São Paulo : Hucitec, ANPUR.

HOBSBAWN, Eric. 1995. *A era dos extremos : o breve século XX : 1914-1991*. São Paulo : Cia. das Letras.

HUIDOBRO, Juan Eduardo García. 1994. Mudanças nas concepções atuais de educação de adultos. IN: ENCONTRO Latino-americano sobre educação de jovens e adultos trabalhadores (Olinda : 1993). *Anais*. Brasília : INEP, pp. 41-85.

INFANTE, María Isabel. 1994. O analfabetismo funcional na América Latina : algumas características a partir de uma pesquisa regional. IN: ENCONTRO Latino-americano sobre educação de jovens e adultos trabalhadores (Olinda : 1993). *Anais*. Brasília : INEP, pp. 220-246.

IRELAND, Timothy D. (coord.). 1999. *Relatório síntese do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos* (Rio de Janeiro, RJ: 8-10/09/1999). s.l., n.p.

JAMESON, Fredric. 1996. *Pós-modernismo : a lógica cultural do capitalismo tardio*. São Paulo : Ática.

JESUS, Sônia Meire S. A. de et al. 1996. Programa de capacitação para alfabetização de jovens e adultos : a problematização como fundamento. In: REUNIÃO Anual da SBPC, 48ª (7 a 13 jul. 1996, São Paulo). *Anais*. São Paulo : SBPC, vol. 2 : comunicações, p. 308.

JOIA, Orlando (coord.). 1999. *Propostas curriculares de Suplência II (segundo segmento do ensino fundamental supletivo) : relatório de pesquisa*. São Paulo : Ação Educativa.

JOIA, Orlando, HADDAD, Sérgio. 1987. Educação e Constituinte : resumo de algumas propostas. IN: *Dossiê Constituinte II: as grandes questões nacionais e as propostas populares*. São Paulo : CEDI, pp. 42-48.

JOIA, Orlando, RIBEIRO, Vera M. 1993. *A experiência das escolas comunitárias*. São Paulo : CEDI, 11 p. (trabalho apresentado no 4° Encontro Estadual de Educação Pública e Escola Comunitária, out. 1993, São Luís, MA).

KALMAN, Judith. 1993. En búsqueda de uma palabra nueva : la complejidad conceptual y las dimensiones sociales de la alfabetización. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. 23, n.1.

KLEIMAN, Angela (org.). 1995. *Os significados do letramento : uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita*. Campinas : Mercado de Letras.

KLEIMAN, Angela B. 1995. Modelos de letramento e as práticas de alfabetização na escola. IN: *Os significados do letramento : uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita*. Campinas : Mercado de Letras.

KOLLING, Edgar Jorge et alii (orgs.). 1999. *Por uma educação básica no campo : memória*. Brasília : UNB, 95p.

LACKS, Solange et al. 1996. Aspectos do analfabetismo de jovens e adultos dos assentamentos de reforma agraria do Estado de Sergipe. IN: REUNIÃO Anual da

SBPC, 48ª , 7 a 13 jul. 1996, São Paulo. *Anais*. São Paulo : SBPC, vol. 2 : comunicações, p.245.

LANDIM, Leilah. 1993. *A invenção das ONGs : do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese de Doutoramento, Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LASKI, Harold Joph. 1973. *O liberalismo europeu*. São Paulo : Mestre Jou.

LATAPÍ, Pablo. 1986. *Una aproximación teorica para el analisis de las políticas de educación de adultos*. México.

LAURELL, Asa Cristina. 1995. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. IN: LAURELL, Asa Cristina (org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo : Cortez, CEDEC, pp. 151-78.

_____. 1998. Para um novo estado de bem estar na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, pp. 187-204.

LEO, Sérgio. 1997. Prefeituras disputam verba de assistência. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14/09/1997, p. A4.

LETELIER, Maria Eugenia. 1996. Analfabetismo e alfabetização : problemas conceituais e de diagnóstico. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, nº 3, pp. 9-19.

LIMA NETO, Newton (coord.). 1998. *Avaliação do Plano Nacional de Formação Profissional : Relatório de Análise das Avaliações dos PEQs/97* : versão final, parte I. São Carlos : FAI/UFSCar.

LIMA, Helena Rosa Vieira de. 1998. *Programa Alfabetização Solidária : Comissão de Consolidação de Dados : experiência de participação em duas comissões*. S.l., 4p.

LINZ, Juan J., STEPAN, Alfred. 1999. Crises de eficácia, legitimidade e de "presença" do Estado democrático : Brasil. IN: *A transição e consolidação da democracia : a experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo : Paz e Terra, cap. 11, pp. 203-226.

LODOÑO, Luis Oscar. 1992. *El analfabetismo funcional : um nuevo punto de partida*. Lima : Tarea.

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

_____. 1987b. *A construção da modernidade : iluminismo e romantismo na educação popular*. Tese de doutoramento, Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

_____. 1988. A educação de adultos entre dois modelos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 67, pp. 23-40.

LUCE, Maria Beatriz; FÁVERO, Osmar; HADDAD, Sérgio. 1992. *A contribuição das Comissões Estaduais do PNAC : subsídios para uma avaliação*. [s.l.], 33 p.

LUZ, Ana Maria de Carvalho. 1998. *Alfabetização Solidária : algumas reflexões sobre a avaliação do Programa*. S.l., 6p.

LYOTARD, Jean-François. 1989. *A condição pós-moderna*, 2 ed. Lisboa : Gradiva.

MACHADO, Maria Margarida. 1999. *Política educacional para jovens e adultos : lições da história*. Monografia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MACIEL, Marco, Ministro da Educação. 1985. Educação para todos : caminho para mudança. IN: SÃO PAULO (Estado). SEE. *Educação Democrática*. São Paulo, pp. 17-20.

MADEIRA, Felícia Reicher. 1998. Recado dos jovens : mais qualificação. IN: COMISSÃO Nacional de População e Desenvolvimento. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília : CNPD, vol. 2, p. 427-496.

MARCHEZAN, Nelson. 1999. *Relatório sobre o Plano Nacional de Educação : versão preliminar para análise dos Membros da Comissão de Educação, Cultura e Desporto*. Brasília : Câmara dos Deputados.

MARTINS, José de Souza. 1999. *O poder do atraso : ensaios de sociologia da história lenta*, 2 ed. São Paulo : Hucitec.

MCCARTHY, Thomas. 1995. *La teoría crítica de Jürgen Habermas*, 3 ed. Tecnos : Madrid.

MÉDICI, André Cesar. 1995. O desempenho financeiro das políticas sociais federais. *Cadernos ABONG*, São Paulo, série especial "Subsídios à Conferência nacional de Assistência Social", n. 2, pp. 7-19.

MÉDICI, André C.; MACIEL, M. C. M. P. 1996. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo : 1980-92. IN: AFFONSO, R. de B. A., SILVA, P. L. B. (orgs.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : FUNDAP, pp. 41-105.

MEHEDEFF, Nassim Gabriel. 1996. *PROLER : a PEA não pode virar sucata*. Brasília : MTb/SEFOR, 3p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. 1993. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. *Ensaio*, Rio de Janeiro, vol. n. 1, pp. 5-44.

MELLO, Guiomar Namo de. 1993. *Cidadania e competitividade*. São Paulo : Cortez.

MELUCCI, Alberto. 1983. Mouvements sociaux, mouvements post-politiques. *Revue Internationale d'Action Communautaire*, Canada, vol. 10, n. 50, p. 13-44

_____. 1989. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, pp. 49-66.

_____. 1994. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 40, pp. 152-165.

_____. 1996. *Notas de conferência proferida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 19/03/1996*.

MENDONÇA, Marcos. 1988. Movimento de Alfabetização na Zona Leste/São Paulo : uma experiência fora da escola. *Idéias*, São Paulo, n. 1, pp.62-67.

MENEGUELLO, Rachel. 1998. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo; Rio de Janeiro : Paz e Terra.

MESSINA, Graciela. 1993. *La educación básica de adultos: la otra educación*. Santiago de Chile : REDALF,OREALC.

MOBRAL. 1985. *Diretrizes norteadoras da ação educativa do MOBRAL*.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal, LOPES NETO, Sebastião. 1993. A LDB e a educação dos trabalhadores. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 7, n. 1, pp. 30-37.

MOTTER, Paulino. 1996. Reconstituindo a história : o papel dos Secretários de Educação na formulação das políticas educacionais. IN: CONSELHO de Secretários de Educação dos Estados. *Relatório de gestão 1995-1996*. Brasília : CONSED, pp. 7-28.

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

MOVIMENTO de Educação de Base. 1998. *Avaliação MEB/BILANCE : Relatório final*. Brasília, 48p.

MST. 1994. *Alfabetização de jovens e adultos : como organizar*. São Paulo, 26 p. (Caderno de Educação, 3)

MUNARIM, Antonio. 1997. Parceria: uma faca de muitos gumes. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 5, pp. 11-22.

_____. 1999. *Educação e esfera pública na serra catarinense*. Tese de doutoramento, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

NAKANO, Kimico; NAKANO, Marilena; PAIVA, Miguel. 1985. *Educação para todos : caminho para mudança*. Brasília : MEC.

NASCIMENTO, Mariângela. 1999. Democracia e espaço público no Brasil. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 183, pp. 35-52.

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

O'DONNELL, Guillermo. 1988. Transições, continuidades e alguns paradoxos. IN: O'DONNELL, G. (org.). *Transições do regime autoritário*. São Paulo : Vértice, pp. 41-89.

_____. Guillermo. 1990. Antecedentes teóricos e históricos para o estudo do Estado burocrático-autoritário. IN: *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro : Paz e Terra.

_____. 1991. Democracias delegativas? *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 31, pp. 25-40.

_____. 1993. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 36, pp. 123-145.

OFFE, Claus. 1984. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro : Tempo Brasileiro (Biblioteca Tempo Universitário, 79).

OLIVEIRA, Francisco de. 1994. Das carências aos direitos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27/09/1994, p. 2.

_____. 1995a. Vulnerabilidade social e carência de direitos. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 8, pp. 9-19.

_____. 1995b. O Governo FHC e as políticas sociais. *Jornal da ABONG*, São Paulo, n. 10, pp. 3-5/

OLIVEIRA, Martha Kohl de. 1996. Escolarização e organização do pensamento. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 3, pp 97-102.

_____. 1995. Letramento, cultura e modalidades de pensamento. IN: KLEIMAN, Angela B. (org.) *Os significados do letramento : uma nova perspectiva sobre a prática social da escrita*. Campinas : Mercado de Letras.

PACHECO F°, A. 1996. Recursos federais para a educação : FNDE e FAE. IN: AFFONSO, Ruy de B. A., SILVA, P. L. B. (orgs.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo : FUNDAP, pp. 223-57.

PAIVA, Vanilda Pereira. 1981. Mobral : um desacerto autoritário - 1a. parte : o Mobral e a legitimação da ordem. *Síntese*, Rio de Janeiro, vol 8, n. 23, pp. 83-114.

_____. 1982. Mobral : a falácia dos números (Um desacerto autoritário II). *Síntese*, Belo Horizonte, vol. 9, n. 24, pp. 51-72.

_____. 1982. Estratégias de sobrevivência do Mobral (Um desacerto autoritário III). *Síntese*, Belo Horizonte, vol. 9, n. 25, pp. 57-91.

_____. 1994. Anos 90: as novas tarefas da educação dos adultos na América Latina. IN: ENCONTRO Latino-americano sobre educação de jovens e adultos trabalhadores (Olinda : 1993). *Anais*. Brasília : INEP, pp. 21-40..

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

PALMA, Diego. 1995. La educación popular y el tema de la ciudadanía. *La Piragua*, Santiago, Chile, n. 10, pp. 55-61.

PARTIDO dos Trabalhadores. 1999. *Fundo da Educação Básica : superando os defeitos e ampliando os efeitos do FUNDEF*. Brasília, 20p.

PELLEGRINNI, Maria; ALMEIDA, T. Wiggers de (Coord.). 1987. *Análise de conjuntura institucional da Fundação Educar*. [Brasília] : MEC. SG. Educar. DIRET. DEESE. DIAPE, 31 p.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. 1996. A reforma da administração pública. IN: *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil : para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo : Editora 34, cap. 16, p. 269-294.

_____. 1998. A reforma do Estado dos anos 90 : mecanismos de controle. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, pp. 49-91.

PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. 1996. *O gasto público federal : análise da despesa não financeira*. Brasília, IPEA, 51p. (Textos para Discussão n. 431)

PINHEIRO, Paulo Sérgio. 1991. *Democracia, derechos humanos y desarollo económico y social : obstáculos y resistencias : el caso de Brasil* (versión preliminar). São Paulo : NEVUSP.

PINO, Ivany R. 1992. A trama da LDB na realidade política nacional. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 13, n. 41, pp. 156-185.

PLANK, D. N.; VERHINE, Robert E. 1993. Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica : um estudo de 115 municípios na Bahia. *Pesq. Planej. Econômico*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, pp. 461-486.

PORTELLI, Hugues. 1977. *Gramsci e o bloco histórico*. Paz e Terra : Rio de Janeiro.

POSTHUMA, Anne Caroline [s.d.] *Transformando o sistema brasileiro de formação profissional : o primeiro quadriênio do PLANFOR.* Brasília : MTb/SEFOR.

POULANTZAS, Nicos. 1980. O declínio da democracia : o estatismo autoritário. IN: *O Estado, o poder, o socialismo.* Graal : Rio de Janeiro, pp. 233-307.

_____. 1983. O Estado, os movimentos sociais e o partido (última entrevista com Nicos Poulantzas). *Espaço & Debates*, vol. 3, n. 9.

PROGRAMA Comunidade Solidária. 1997. *Relatório de atividades 1995-1996.* Brasília : Conselho da Comunidade Solidária, 44p.

RATINOFF, Luis. 1994. Las retóricas educativas en América Latina: la experiencia de este siglo. *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y Caribe*, Santiago, Chile, n. 35, pp. 22-38.

REDE de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil. 1996. A festa adiada. *Boletim Articulação*, São Luís, n. 40, 1996, p. 6.

RESTREPO, Luis Alberto. 1990. Relação entre sociedade civil e Estado. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 2, n. 2, pp. 61-100.

REUNIÃO Anual, 11ª (Porto Alegre, RS: 25-29/04/1988). 1988. Em direção às novas diretrizes e bases da educação nacional. *Boletim Anped*, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 2-3.

REUNIÃO de Trabalho Preparatória à Consulta Regional, 1989, Brasília. 1989. *Relatório.* Brasília : UNICEF.

REUNIÃO Plenária do Conselho de Reitores, 50ª. 1990. Relatórios finais : Grupo A: Universidade, cidadania e Alfabetização.

RIBEIRO, Darcy. 1978. Sobre o óbvio. *Encontros com a civilização brasileira*, Rio de Janeiro, vol. 1, pp. 9-22.

RIBEIRO, Vera Maria Masagão et alii. 1997. *Educação de jovens e adultos : proposta curricular para o primeiro segmento do ensino fundamental.* São Paulo : Ação Educativa; Brasília : MEC.

RIBEIRO, Vera Maria Masagão. 1998. Alfabetismo e atitudes : pesquisa junto a jovens e adultos paulistanos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 9, pp. 5-15.

_____. 1999. *Alfabetismo e atitudes : pesquisa com jovens e adultos.* Campinas : Papirus; São Paulo : Ação Educativa, 255p.

RIBEIRO, Vera M. M., JOIA, Orlando, DI PIERRO, Maria Clara. 1999. *Visões da educação de jovens e adultos no Brasil.* São Paulo, 13 p.

RIECHMANN, Jorge, BUEY, Francisco F. 1994. *Redes que dan libertad: introducción a los nuevos movimientos sociales.* Barcelona : Paidós.

RIVAS, Ricardo Hevia. 1991. *Política de descentralizacón en la educación básica y media en América Latina: estado del arte.* Santiago : UNESCO/OREALC.

RIVERO H., Jose. 1996a. *Educación de jóvenes y adultos en el contexto de las reformas educativas contemporaneas.* Santiago : UNESCO (trabalho apresentado no Seminário Internacional Educação e Escolarização de Jovens e Adultos, São Paulo, 6-8/05/96).

RIVERO H., Jose. 1996b. *El siglo XXI: demanda a la educación de jóvenes y adultos en América Latina.* Santiago do Chile : UNESCO.

ROMÃO, José Eustáquio. 1989. A ação da UNDIME no momento pós-constitucional.. *Educação Municipal*, São Paulo, vol. 2, n. 4, pp.123-128..

_____. 1995. Educação de jovens e adultos : problemas e perspectivas. IN: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, J. E. (orgs.). *Educação de jovens e adultos : teoria, prática e proposta*. São Paulo : Cortez; IPF, pp. 36-52.

_____. 1999. *Educação de jovens e adultos : cenário e perspectivas*. São Paulo : IPF, 1999, 36p. (Cadernos de EJA, 5).

ROSA, Cida Capo. 1997. Comunidade Solidária prorroga alfabetização. *Diário do Grande ABC*, Santo André, 2/8/1997, p. 2.

ROSAS, J. M. G. 1996. *Participação popular : a exclusão social na política de educação de jovens e adultos*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.

ROSEMBERG, Fúlvia. 1987. Instrução, rendimento, discriminação racial e de gênero. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 68, n. 159, pp. 324-55.

_____. 1992. Education, Democratization, and Inequality in Brazil. IN: STROMQUIST, N. P. (ed.). *Woman and Education in Latin America : Knowledge, Power and Change*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, pp. 33-46.

_____. 1993. Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil. *Idéias*, São Paulo, n. 19, pp.125-148..

ROSEMBERG, Fúlvia; PIZA, Edith. 1997 . Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. IN: BÓGUS, Lúcia, PAULINO, Yara (orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo : Educ, pp. 115-142.

RUTH Cardoso critica taxa de analfabetismo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13/12/1997, p. A14.

SABOIA, Ana Lucia. 1998. Situação educacional dos jovens. IN: COMISSÃO Nacional de População e Desenvolvimento. *Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas*. Brasília : CNPD, vol.2, pp. 499-515.

SALLUM Jr., B. J. 1996. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 8, n. 2, pp. 27-52.

SANTOS, Mitz Helena de S. 1992. *Educação de jovens e adultos : estudo de um projeto político-pedagógico popular*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 1992, 278 p.

SCHERER-WARREN, Ilse. 1993. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo : Loyola, Centro João XXIII.

SCHIEFELBEIN, Ernesto; TEDESCO, Juan Carlos. 1995. Una nueva oportunidad. IN: *El rol de la educación en el desarollo de América Latina*. Buenos Aires : Santillana.

SCHIEFELBEIN, Ernesto. 1995. La reforma educativa en América Latina y Caribe: un programa de acción. *Boletín del Proyeto Principal para América Latina y Caribe*, Santiago, Chile, n. 37, pp. 2-34.

SCHMELKES, Sylvia. 1995. Investigación en América Latina en los años setenta. *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, Alemanha, n. 45, pp. 133-162.

SEMINÁRIO Internacional de Educação Básica para Jovens e Adultos (Rio de Janeiro, 20-22/11/1985). 1985. *Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens*

e adultos. Brasília : MEC, Fundação Educar, OEA, IICA, 286 p. (IICA. Série Proposições, Resultados e Recomendações de Eventos Técnicos, 373).

SEMINÁRIO Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Natal, RN: 8-10/09/1996). 1996. *Documento final*. [s.l.], 15 p.

SESI. Departamento Nacional. 1997. *Sinopse estatística do SESI : 1996*. Brasília, 333p.

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

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

SILVA, Ana Amélia. 1994. Esfera pública e sociedade civil : uma reinvenção possível. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 8, n. 2, p. 61-67.

SILVA, Camila Croso; GIL, I Juca Pirama Camargo, DI PIERRO, Maria Clara. 1999. Avaliando o primeiro ano de implantação do FUNDEF. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 3, pp. 167-172.

SILVA, S. M. C. da. 1994. *O coletivo de projetos populares de educação de jovens e adultos : a experiência de sua articulação e organização durante a gestão popular do Recife (1985-1988)*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

SIMPÓSIO de Políticas de Educação de Jovens e Adultos (Campo Grande, MS: 1994). 1994. *Recomendações da plenária final*. Campo Grande, 4p.

SKIDMORE, Thomas E. *A lenta via brasileira para a democratização : 1974-1985*. IN: STEPAN, Alfred (org.). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1988, p. 27-81.

SOARES, Magda Becker. 1990. Universidade, cidadania e alfabetização. *Caminhos*, Belo Horizonte, n. 1, pp. 37-41.

_____. 1992. *Literacy Assessment and its Implications for Statistical Measurement*. Paris : UNESCO.

_____. 1995. Língua escrita, sociedade e cultura: relações, dimensões e perspectivas. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 0, pp. 5-16.

_____. 1998. *Letramento : um tema em três gêneros*. Belo Horizonte : Autêntica.

SOUSA, Carlos Alberto Lopes. 1997. *O discurso e a prática da parceria entre Estado e sociedade civil : o caso da parceria MEB/MEC no Programa Alfabetizando em Parceria, 1993-1995*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Brasília, 145 p. e anexos.

SOUZA, Antonio Carlos. 1999. *Estrutura e funcionamento do ensino supletivo fundamental e médio nas Unidades da Federação na década de 90*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, Jessé José Freire. 1998. De Goethe a Habermas : auto formação e esfera pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 43, pp. 25-57.

SOUZA, Marcelo Medeiros Coelho. 1999. *O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico*. Brasília : IPEA (Textos para Discussão nº 639).

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. 1988. A Nova República brasileira : sob a espada de Dâmocles. IN: STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, pp. 563-627.

SOUZA, Paulo Renato, Ministro da Educação. 1996. A educação de jovens e adultos no Brasil no contexto da educação fundamental (1996). IN: CONFERÊNCIA Regional Preparatória à V CONFINTEA (Brasília, janeiro 1997). *Anais*. Brasília : MEC/SEF, pp. 70-85.

SPOSITO, Marília. 1996. *Notas de palestra sobre a abordagem de Alberto Melucci à problemática dos movimentos sociais, proferida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo em 16/04/1996.*

SPOSITO, Marília; SCHERER-WARREN, Ilse. 1999. *Notas do mini-curso "Teorias sobre os movimentos sociais: o pensamento de Alain Touraine, Manuel Castells e Alberto Melucci", na 22ª Reunião Anual da ANPEd (Caxambu, MG: 26-30 set. 1999).*

SPOSITO, Marília, RIBEIRO, Vera Masagão. 1989. *Escolas comunitárias : contribuição para o debate de novas políticas educacionais*. São Paulo : CEDI (Série Documentos, 4).

STROMQUIST, Nelly. 1990. Woman and Illiteracy: The Interplay of Gender Subordination and Poverty. *Comparative Education Review*, Chicago, vol. 34, n. 1, pp. 95-111.

_____. 1992. Woman and Literacy in Latin America. IN: STROMQUIST, N. P. (ed.). *Woman and Education in Latin America : Knowledge, Power and Change*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, pp. 19-32.

TAJRA, Leda M. C. 1988. Indicação nº 2, de 15 de março de 1988. *Documenta*, Brasília, n. 327, pp. 173-181.

TEDESCO, Juan Carlos. 1994. Tendencias actuales de las reformas educativas. *Boletín del Proyeto Principal para América Latina y Caribe*, Santiago do Chile, n. 35, pp. 3-8.

TELLES, Vera da Silva. 1990. Espaço público e privado na constituição do social : notas sobre Hanna Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, vol. 2, n. 1, pp. 23-48.

_____. 1994a. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania.. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 1, n. 2, pp. 7-14.

_____. 1994b. Sociedade civil e construção dos espaços públicos. IN: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: Política e sociedade no Brasil*. São Paulo : Brasiliense.

_____. 1994c. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. *Polis*, São Paulo, n. 14, pp. 43-53.

_____. 1996. Questão social : afinal, do que se trata?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n. 4, pp. 85-95.

TORRES, Carlos Alberto. 1983. Adult Education Policy, Capitalist Development and Class Alliance: Latin America and Mexico. *International Journal of Political Education*, Amsterdam, n. 6, p. 157-73.

TORRES, Rosa María. 1994a. Literacy for all: twelve paths to move ahead. *Convergence*, Toronto, vol. 27, n. 4, pp. 50-73.

_____. 1994b. O enfoque das necessidades básicas de aprendizagem. IN: *Que é (e como) é necessário aprender?* Campinas : Papirus, cap. 5, pp. 55-70 (Série Educação Internacional, do Instituto Paulo Freire).

_____. 1996. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. IN: DE TOMASSI, L., WARDE, M. J., HADDAD, S. (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo : Cortez, PUCSP, Ação Educativa.

_____. 1999. *Educación para todos : la propuesta, la respuesta (1990-1999).* Buenos Aires : IIPE-UNESCO (trabalho apresentado no Anual da CIES, Toronto: 1999).

TOURAINE, Alain. 1996. *O que é a democracia?* Petrópolis : Vozes.

_____. 1997.. *Podremos vivir juntos? La discusión pendiente : el destino del hombre em la aldea global.* Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica.

UM SALTO para o futuro. Brasília : MEC.SEF.CNEDC; Fundação Roquette Pinto, s.d., 5p. [Boletim da Série de cinco programas sobre Educação de Jovens e Adultos].

UNESCO. UNICEF. 1996. *Los aprendizajes globales para el siglo XXI: nuevos desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina* (2ª versión preliminar). [Santiago de Chile].

UNESCO/OREALC. CEAAL. 1997. *Los aprendizajes globales para el Siglo XXI: nuevos desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina.* Santiago de Chile : UNESCO/OREALC, CEAAL, 37p. (documento base de la Conferencia Regional Preparatoria de la Quinta Conferencia Mundial de Educación de Adultos, Brasília: 22 a 24 de enero 1997).

UNESCO/OREALC. CEAAL. INEA. CREFAL. 1999. *Estrategia regional de seguimiento de CONFINTEA V.* Santiago, Chile : UNESCO.

UNESCO/OREALC. CEAAL. INEA. CREFAL. 1998. *Hacia una educación sin exclusiones : nuevos compromisos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y Caribe.* Santiago, Chile : UNESCO, 40p.

VAN DIJK, Fie. 1990. Les femmes et l'analphabétisme. IN: HAUTECOEUR, J.-P. (dir.) *Alpha 90: recherches en alphabétisation.* Québec, p. 219-232

VARGAS, Jorge Osorio. 1996a. [*sem título*]. S.l., CEAAL, 5p. [trabalho apresentado no grupo de trabalho "Educación de personas adultas de cara al siglo XXI" (Rio de Janeiro, Brasil: 31/10-1°/11/1996), promovido pelo ICAE - International Council for Adult Education]

_____. 1996b. *Mapas par una pedagogía de la democracia: dilemas, controvérsias y seduciones.* Santiago : CEAAL.

VARGAS, Sônia Maria de. 1984. *A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979.* Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

VÓVIO, Cláudia Lemos (coord.). 1998. *Viver, aprender : educação de jovens e adultos.* São Paulo : Ação Educativa; Brasília : MEC (coleção de livros didáticos e manuais para o professor).

WANDERLEY, Luís Eduardo. 1994. Massas e sociedade civil. *São Paulo em Perspectiva,* São Paulo, vol. 8, n. 2, pp. 33-40.

_____. 1996. Rumos da ordem pública no Brasil : a construção do público. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n. 4, pp. 96-106.

WEFFORT, Francisco. 1994. Formação da cidadania no Brasil. *Idéias*, São Paulo, n. 24, pp. 27-37.

WEINBERG, Pedro D. 1994. Educación de adultos y trabajo productivo. IN: *La educación de adultos en América Latina ante el próximo siglo*. Santiago, Chile : UNESCO, UNICEF, pp.188-219.

YAZBECK, Maria Carmelita. 1995. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 11, pp. 7-18.

Siglário

ABA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA
ABESC - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESCOLAS SUPERIORES CATÓLICAS
ABONG - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
ABRINQ – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE BRINQUEDOS
AEC - ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO CATÓLICA
AEEC - ASSOCIAÇÃO DE EDUCADORES DAS ESCOLAS COMUNITÁRIAS
AELAC – ASOCIACIÓN DE LOS EDUCADORES DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE
ANCA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE COOPERAÇÃO AGRÍCOLA
ANDE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
ANDES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR
ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE DOCENTES DE INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR
ANFOPE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
ANPAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO
ANPED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO
APEART – ASSOCIAÇÃO PROJETO DE EDUCAÇÃO DO ASSALARIADO RURAL TEMPORÁRIO
ARENA - ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL
ASP – ASSOCIAÇÃO DE SAÚDE DA PERIFERIA
BID – BANCO INTER-AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO
BIRD – BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO; BANCO MUNDIAL
BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CAED – COMISSÃO DE ASSUNTOS EDUCACIONAIS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES
CAIC - CENTRO DE ATENÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA
CAPES – COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DO ENSINO SUPERIOR
CCONT – COORDENAÇÃO GERAL DE CONTABILIDADE
CEAD – CENTRO DE EDUCAÇÃO ABERTA E À DISTÂNCIA
CEB – COMUNIDADE ECLESIAL DE BASE
CEDAC – CENTRO DE AÇÃO COMUNITÁRIA
CEDEP – CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR
CEDES – CENTRO EDUCAÇÃO & SOCIEDADE
CEDI – CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
CEE – COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA
CEFET - CENTRO FEDERAL DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA
CENAFOR – CENTRO NACIONAL DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL
CEPAFRE – CENTRO DE EDUCAÇÃO POPULAR PAULO FREIRE
CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA
CEPJC – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JOSUÉ DE CASTRO
CET - COMISSÃO ESTADUAL DE TRABALHO
CGT – CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES
CIEP - CENTRO INTEGRADO DE EDUCAÇÃO PÚBLICA
CMB – CONFEDERAÇÃO DAS MULHERES DO BRASIL
CNAIA – COMISSÃO NACIONAL DO ANO INTERNACIONAL DA ALFABETIZAÇÃO
CNAS - CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CNBB - CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL
CNE – CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CNEJA – COMISSÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS METALÚRGICOS
CNS – CONSELHO NACIONAL DE SERINGUEIROS
CNTE – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO
CODEFAT – CONSELHO GESTOR DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
COEJA - COORDENAÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E DE ORIENTAÇÃO À FORMAÇÃO DE PROFESSORES
COES - COORDENAÇÃO DE ENSINO SUPLETIVO
COFINS – CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

CONANDA – CONSELHO NACIONAL DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
CONCRAB – CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DA REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL
CONED - CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
CONFINTEA – CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS
CONSED – CONSELHO DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO DOS ESTADOS
CONTAG – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES DA AGRICULTURA
CONTEE – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
CPB – CONFEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO BRASIL
CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
CREFAL – CENTRO REGIONAL DE EDUCACIÓN FUNCIONAL Y ALFABETIZACIÓN (MÉXICO)
CRUB – CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS
CTA – CENTRO DE TRABALHADORES DA AMAZÔNIA
CUT – CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES
DEB – DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DE BASE DO MEB
DECNA - DEPARTAMENTO DE CONTAS NACIONAIS DO IBGE
DEMEC – DELEGACIA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
DESU – DIVISÃO DE ENSINO SUPLETIVO; DEPARTAMENTO DE ENSINO SUPLETIVO
DIPOS – DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÕES E POLÍTICAS SOCIAIS
DNTE – DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO DA CUT
DOU – DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
EJA – EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
ENERA - ENCONTRO NACIONAL DE EDUCADORAS E EDUCADORES DA REFORMA AGRÁRIA
EUA – ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FAE – FUDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE
FASUBRA – FEDERAÇÃO DOS SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS
FAT – FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR
FCBTVE – FUNDAÇÃO CENTRO BRASILEIRO DE TELEVISÃO EDUCATIVA
FCC – FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS
FEF - FUNDO DE ESTABILIZAÇÃO FISCAL
FENEN - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO
FGV – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
FIEMG – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
FIESP – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO
FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
FPE – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
FPM – FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS
FRM – FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO
FUNDEF – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO
GETA – GRUPO DE ESTUDOS EM ALFABETIZAÇÃO
GTPA - GRUPO DE TRABALHO PRÓ ALFABETIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO
IBASE - INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SÓCIO-ECONÔMICAS
IBEAC – INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS E APOIO COMUNITÁRIO
IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
ICAE - INTERNATIONAL COUNCIL FOR ADULT EDUCATION
ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÀO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
IDAC – INSTITUTO DE AÇÃO CULTURAL
IES – INSTITUIÇÃO(ÕES) DE ENSINO SUPERIOR
INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
INEA – INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACIÓN DE ADULTOS (MÉXICO)
INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA
IPF – INSTITUTO PAULO FREIRE
IPI – IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS
IRDEB – INSTITUTO DE RADIO DIFUSÃO EDUCATIVA DA BAHIA
IRHJP – INSTITUTO DE RECURSOS HUMANOS JOÃO PINHEIRO

ITERRA - INSTITUTO TÉCNICO DE CAPACITAÇÃO E PESQUISA DA REFORMA AGRÁRIA
ITFL - INTERNATIONAL TASK FORCE ON LITERACY
LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO
LDO - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
MDB - MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
MEB – MOVIMENTO DE EDUCAÇÃO DE BASE
MEC – MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO
MEPF – MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA
MERCOSUL – MERCADO COMUM DO CONE SUL
MOBRAL – MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO
MOVA - MOVIMENTO DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
MST – MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
MTB – MINISTÉRIO DO TRABALHO
NAFTA – NORTH AMERICA FRE TRADING ASOCIATION
NEPP – NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNICAMP
OAB – ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
OREALC – OFICINA REGIONAL DE EDUCAÇÃO PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE
PAJA – PROGRAMA DE ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
PAS – PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA
PDS - PARTIDO DEMOCRÁTICO SOCIAL
PDT - PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA
PEA – POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA
PEQ – PROGRAMA ESTADUAL DE QUALIFICAÇÃO
PFL - PARTIDO DA FRENTE LIBERAL
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO
PL – PROJETO DE LEI
PLANFOR: PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL; PLANO NACIONAL DE FORMAÇÃO DO TRABALHADOR
PMDB - PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
PNAC – PROGRAMA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO E CIDADANIA
PNAD – PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
PNBE – PENSAMENTO NACIONAL DAS BASES EMPRESARIAIS
PNE – PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PROALFA – ALFABETIZAÇÃO CONTEXTUALIZADA DE ASSENTADOS RURAIS
PROCERA - PROGRAMA DE CRÉDITO ESPECIAL PARA A REFORMA AGRÁRIA
PROLER - PROGRAMA DE ELEVAÇÃO DE ESCOLARIDADE DO TRABALHADOR
PROMAP – PROGRAMA MEB ALFABETIZANDO EM PARCERIA
PROMEDLAC - COMITÊ REGIONAL INTERGOVERNAMENTAL DO PROJETO PRINCIPAL DE EDUCAÇÃO PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE
PRONAICA - PROGRAMA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E ADOLESCENTE
PRONERA – PROGRAMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REFORMA AGRÁRIA
PSDB - PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTB - PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO
PUC – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
QESE – QUOTA ESTADUAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO
QFSE – QUOTA FEDERAL DO SALÁRIO EDUCAÇÃO
RAAAB – REDE DE APOIO À AÇÃO ALFABETIZADORA NO BRASIL
SAEB - SISTEMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO BÁSICO
SBPC – SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA
SE – SALÁRIO EDUCAÇÃO; SERGIPE
SEAF – SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
SEB – SECRETARIA DE ENSINO BÁSICO
SEDIAE – SECRETARIA DE INFORMAÇÃO E AVALIAÇÃO EDUCACIONAL
SEE – SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

SEEC - SERVIÇO DE ESTATÍSTICAS DE EDUCAÇÃO E CULTURA; DEPARTAMENTO DE ESTATÍSTICA EDUCACIONAL
SEF - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL
SEFOR – SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL
SENAC – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL
SENAI – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL
SENAR – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL
SENEB - SECRETARIA NACIONAL DE ENSINO BÁSICO, SECRETARIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA
SEPS - SECRETARIA DE ENSINO DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS
SERPAJ – SERVIÇO PAZ E JUSTIÇA
SESC – SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO
SESG – SECRETARIA DE ENSINO DE SEGUNDO GRAU
SESI – SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA
SESU – SUBSECRETARIA DE ENSINO SUPLETIVO
SET - SECRETARIA ESTADUAL DO TRABALHO
SG – SECRETARIA GERAL
SIAFEM – SISTEMA DE INFORMAÇÕES E ACOMPANHAMENTO FEDERAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
SIAFI – SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL
SINASEFE – SINDICATO NACIONAL DE SERVIDORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS
SINDUSCON – SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL
SINE – SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO
SME – SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SOF – SECRETARIA DO ORÇAMENTO FEDERAL
STF – SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
STR – SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS
UBES – UNIÃO BRASILEIRA DE ESTUDANTES SECUNDARISTAS
UCB – UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA
UERJ – UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO
UFCE – UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
UFES – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
UFF – UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
UFMS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL
UFPB – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
UFPE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UFPR- UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
UFRGS – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
UFRR – UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
UFSCAR – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
UFSE – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
UNB – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
UNDIME – UNIÃO NACIONAL DE DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
UNE – UNIÃO NACIONAL DE ESTUDANTES
UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA
UNESP – UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA
UNICAMP - UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA
UNIJUÍ – UNIVERSIDADE DE IJUÍ
USP – UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
WCEFA - WORLD CONFERENCE ON EDUCATION FOR ALL

Anexo - Breve revisão da bibliografia sobre as políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil

Há pelo menos vinte e cinco anos as políticas públicas de educação de jovens e adultos vêm se constituindo em objeto de interesse acadêmico no Brasil. A pesquisa educacional sobre o tema - embora relativamente reduzida se comparada a outros campos da educação - já constituiu razoável acervo de conhecimentos acumulados, parte do qual foi objeto de análise de estudos que, com maior ou menor êxito, procuraram realizar balanços críticos ou traçar o estado da arte da educação de adultos (Haddad, 1987; Santos, 1997; Silva F°, 1991).

Uma porção expressiva da produção acadêmica disponível situa-se na interface da pesquisa histórica e aquela sobre políticas educacionais, sendo constituída por monografias que tratam de concepções de analfabetismo e alfabetização de jovens e adultos elaboradas ao longo da história brasileira (Freire, 1989; Terra, 1991), da evolução do rádio educativo (Horta, 1972, 1973); das configurações nacional e regionais das campanhas de alfabetização dos anos 50 (Beisiegel, 1988, 1999; Soares, 1995) e sobretudo dos programas de alfabetização desenvolvidos pelos movimentos de educação e cultura popular no início dos anos 60, com forte ênfase na análise das concepções e práticas do Movimento de Educação de Base da Igreja Católica (Aranha, 1989; Barreto, 1985; Barros, 1995; Costa, 1991; Damasceno, 1990; Fagundes, 1982; Fávero, 1984; Felipe, 1983; Gê, 1992; Germano, 1982; Góes, 1983; Kreutz, 1979; Oliveira, 1992; Peixoto F°, 1986; Raposo, 1985; Saldanha, 1968; Wanderley, 1984).

Essas pesquisas sobre a história da educação de adultos são, em sua quase totalidade, cronologicamente posteriores aos primeiros estudos de fôlego sobre o tema, datados da primeira metade da década de 70 (Paiva, 1973; Beisiegel, 1974). Ainda que ancorados em rigorosa pesquisa histórica, essas obras podem ser classificadas com maior propriedade no terreno da sociologia da educação, pois realizam uma exaustiva recuperação dos fatos do período para analisar os contextos sociopolíticos e culturais em que emergiram as primeiras ações públicas de educação de pessoas adultas no final dos anos 40, e os movimentos de educação e cultura popular do início dos anos 60. Beisiegel interpreta o surgimento de políticas públicas e de múltiplas práticas de educação de pessoas adultas como manifestações de distintos projetos políticos das elites (políticas, econômicas, sociais e intelectuais) formulados diante da emergência das massas populares na política, associada aos processos de mudança vinculados à modernização urbano-industrial da

sociedade brasileira no pós-guerras. Paiva escrutina os vínculos entre as idéias pedagógicas e os processos políticos em curso no país, associando o desenho das políticas públicas e a eclosão dos movimentos de educação popular ao pensamento nacional-desenvolvimentista e ao populismo.

Com base nessas obras precursoras e na historiografia disponível, a pesquisa sobre as políticas públicas nacionais de educação de adultos dos anos 80 e princípio dos 90 focalizou predominantemente os dois grandes programas desenvolvidos pelos governos militares a partir de 1970: de um lado, a configuração legal e implantação do ensino supletivo a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 5692 de 1971; de outro, a experiência do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL. Quase todos os estudos sobre este período procuram interpretar a funcionalidade das políticas de educação de adultos aos projetos de desenvolvimento econômico e controle político-ideológico do regime autoritário (Bastos, 1986; Cavalcanti, 1987; Dorneles, 1990; Grangeiro, 1994; Haddad, 1991; Mendonça, 1985; Oliveira, 1989; Paiva, 1981, 1982; Peixoto F°, 1994; Vargas, 1984). As pesquisas descrevem as intrincadas concepções e estratégias envolvidas na criação e implantação desses programas em todo território nacional, mas as análises não chegam a um consenso sobre seus resultados. A maior parte dos autores atribui às políticas de educação de adultos do período a função de formação de recursos humanos para o modelo econômico excludente e aquela de legitimação política e propaganda ideológica do regime ditatorial, concluindo que ambos - MOBRAL e Ensino Supletivo - não passaram de simulacros de políticas de democratização do ensino que, segmentando o sistema educacional e provendo um serviço social de segunda categoria, serviram objetivamente a dissimular sua função real de reprodução das hierarquias sociais e das desigualdades educativas preexistentes. Parte dessas análises críticas das políticas de educação de jovens e adultos do regime militar foi informadas pela teoria dos aparelhos ideológicos do Estado de Louis Althusser e por outras teses sociológicas que enfatizam a dimensão de reprodução das relações sociais da escola sob o capitalismo. Outras pesquisas, mais influencidas pelas obras de Antônio Gramsci e Nicos Poulantzas, interpretam que - mesmo sob o regime burocrático-autoritário - o Estado brasileiro preservou características de uma instância contraditória, em que conviveram mecanismos coercitivos e de persuasão; reconhecem, assim, nas políticas do Ensino Supletivo e do MOBRAL, respostas governamentais não só às necessidades econômicas do modelo de desenvolvimento e de legitimação do regime militar, mas também a demandas sociais pelo direito à educação e a pressões internacionais

pela redução dos índices de analfabetismo no país (oriundas principalmente do âmbito da UNESCO), e concluem que tais políticas sociais resultaram na expansão de oportunidades formais de escolarização para a população jovem e adulta, ainda que a oferta educativa resultasse insuficiente, de baixa qualidade e tendesse a reproduzir os mecanismos de exclusão e seleção característicos do sistema de ensino brasileiro em seu conjunto.

Esses últimos aspectos seriam confirmados por estudos diagnósticos realizados ao final dos anos 80 e princípio dos anos 90 (Di Pierro, Freitas & Haddad, 1989; Haddad & Siqueira, 1988; Haddad, Di Pierro & Freitas, 1989; Salm, 1991) que traçaram um perfil da implantação do Ensino Supletivo no país revelador de sua marginalidade nas políticas educacionais do período, tendo o reduzido investimento público por conseqüências cobertura insuficiente, privatização de alguns de seus segmentos, escassez de recursos humanos e materiais, elevada evasão e baixo rendimento escolar (seja no ensino presencial, seja no ensino à distância), primazia do credenciamento sobre a aprendizagem, despreparo dos educadores e incipiente pesquisa educacional aplicada.

Ao final da década de 80 e ao longo dos anos 90 realizou-se também um conjunto de pesquisas que aborda, no contexto da transição democrática, a singular experiência da Fundação Educar (1986-1990), em que conviveram elementos contraditórios como a herança político-pedagógica e institucional do MOBRAL e o apoio a projetos locais de alfabetização influenciados pelo paradigma da educação popular. Além de documentos de política do período e registros analíticos de alguns projetos singulares (Andrade, 1993, sobre o Projeto da Baixada Fluminense; Rosas, 1996, Santos, 1992 e Silva, 1994, sobre o Projeto Teimosia da Prefeitura do Recife), a bibliografia registra um estudo de caráter teórico (Lovisolo, 1987, 1988) que analisa confrontos e conciliações entre os dois modelos de ação - "escolarizado/sistematizador" e "popular/conscientizador" - tipificados nos discursos e nas práticas que conviveram no interior da Fundação Educar e que também estavam presentes no debate brasileiro e latino-americano sobre a educação popular com adultos naquele período. O que esse subconjunto de estudos revela é que, encerrado o período ditatorial e inaugurado o processo de transição à democracia, o intenso debate sobre concepções e práticas de educação popular, que até então ficara confinado às experiências extra-escolares "alternativas" desenvolvidas por movimentos sociais organizados, entidades associativas e comunidades de base da Igreja Católica, foi reintroduzido no terreno das políticas públicas, abordando especialmente as questões da participação popular no poder local e dos múltiplos significados atribuídos às relações de

parceria entre organismos governamentais e não governamentais no desenvolvimento de projetos de educação de jovens e adultos.

Um subconjunto de monografias da década de 90 realiza o registro analíco de experiências estaduais e municipais de alfabetização e escolarização de jovens e adultos[190]. O deslocamento de interesse dos estudos do âmbito federal em direção às instâncias estaduais e municipais de governo reflete, por um lado, a institucionalização da educação básica de jovens adultos nos sistemas de ensino resultante da implantação do Ensino Supletivo e, por outro, o processo de descentralização da gestão e do financiamento das políticas públicas desencadeada pela aprovação da Constituição em 1988, pela extinção da Fundação Educar em 1990 e pela progressiva marginalização da educação de jovens e adultos das prioridades da política federal. Diversas dessas pesquisas denotam a influência crescente do ideário dos movimentos de educação popular nas políticas públicas estaduais e municipais de educação de jovens e adultos concomitante ao processo de redemocratização política do país, ainda que seus resultados revelem a distância que separa os discursos de intenções das práticas político-pedagógicas efetivas, condicionadas que estão pelo escasso financiamento, pelas limitações da formação dos educadores e suas precárias condições de trabalho, bem como pela persistência de outras concepções de educação de adultos. São análises restritas a âmbitos territoriais delimitados, que não permitem traçar generalizações sobre a educação de pessoas adultas nos sistemas escolares estaduais e municipais do país.

A temática da parceria entre organismos governamentais e não governamentais no desenvolvimento de projetos de alfabetização e educação básica de jovens e adultos informados pelo paradigma da educação popular voltou a ser objeto de dissertações produzidas na segunda metade da década de 90. A maior parte delas analisa, sob diferentes prismas, o modelo de política implementado inicialmente na cidade de São Paulo entre 1989 e 1992, quando Paulo Freire esteve à frente da Secretaria Municipal de Educação, que posteriormente difundiu-se a outros municípios e estados do País: os MOVAs - Movimentos de Alfabetização de Adultos (Pontual, 1996; Sales, 1998; Silva, 1998; Telles, 1998). Um único estudo abordou o discurso e a prática de parceria do Programa MEB Alfabetizando em Parceria (PROMAP), desenvolvido pelo Movimento de Educação de

[190] São os seguintes os estudos que tratam de políticas de educação de jovens e adultos dos Estados: Mattos, 1992, sobre o Paraná; Haddad, 1993, sobre São Paulo; Souza, 1991, sobre o Piauí; Ribeiro, 1983, sobre o Maranhão; Silva, 1995, sobre Tocantins. A respeito de políticas municipais, vejam-se : Camargo, 1996, sobre São Paulo, SP; Caserio, 1996, sobre Bauru, SP; Machado, 1997, sobre Goiânia, GO; Di Pierro, 1996a, sobre Porto Alegre, RS; Rosas, 1996, Santos, 1992, e Silva, 1994, sobre Recife, PE; Souza, 1994, sobre Santo André, SP.

Base com outras organizações civis a partir de 1993 com recursos do governo federal (Sousa, 1997). De modo semelhante ao conjunto de estudos anteriores, essas monografias abordam a polissemia do conceito de parceria, mas debruçam-se sobretudo na hipótese de que essa estratégia de política educacional configure um instrumento de democratização do Estado pela via de construção de espaços públicos não estatais, e um aprendizado político de participação para as organizações populares parceiras[191].

Um primeiro intento de atualização para os anos 90 do perfil da implantação do ensino supletivo realizado ao final dos anos 80 confirma o movimento de descentralização dos serviços e revela uma ampliação e diversificação das estruturas de atenção pública no ensino supletivo fundamental e médio que, entretanto, não resultou em crescimento de vagas que pudesse configurar uma ampliação de oportunidades educacionais (Souza, A. C. de, 1999).

As políticas federais de educação de pessoas jovens e adultas do último decênio ainda não ensejaram pesquisas sistemáticas abrangentes, sendo abordadas em seu significado conjuntural em artigos de periódicos, anais de eventos científicos ou capítulos de livros, e por uma única dissertação de mestrado (Sousa, 1998). Dentre os temas abordados por esses textos, encontram-se o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania de 1990, o Plano de Reconstrução Nacional de 1991, o Plano Decenal de Educação para Todos de 1993, os projetos que tramitaram no Congresso e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394, as propostas de Plano Nacional de Educação formuladas em 1996, a Emenda Constitucional 14/96 e sua regulamentação, a descentralização do atendimento, a renúncia da União em exercer seu papel indutor e a marginalização a que a educação de adultos foi relegada na reforma educacional implementada nos últimos cinco anos (Beisiegel, 1997, 1999; Di Pierro, 1991, 1992, 1996b, 1998; Haddad, 1988, 1994, 1997a, 1997b; Kruppa, 1998; Luce, Fávero & Haddad, 1992; Madeira, 1991; 1997; Mello & Neubauer, 1991; Paiva, 1994; Romão, 1995, 1999; Weber, 1997), temas ao qual voltaremos ao longo do trabalho.

Também podem ser considerados de interesse para a revisão da bibliografia sobre políticas públicas de educação de jovens e adultos um conjunto de análises diagnósticas sobre o analfabetismo no Brasil, os fatores que incidem em sua produção social, a evolução do fenômeno no tempo, e sua distribuição socioespacial (Ferrari(o), 1985, 1987, 1990, 1999;

---

[191] As parcerias foram objeto de estudos recentes que transcendem as fronteiras das políticas de educação de jovens e adultos e discutem a participação popular no poder local (Dowbor, 1998; Munarin, 1997).

Gatti, Neubauer & Sposito, 1990; Neubauer & Sposito, 1990; Rosemberg, 1987, 1992, 1993; Rosemberg & Piza, 1997; Souza, M. C. de, 1999). Em síntese, esses estudos demonstram que a tendência secular de lento declínio dos índices percentuais de analfabetismo adulto no país foi acompanhada pelo crescimento contínuo do contingente total de analfabetos até o início da década de 90, quando finalmente a curva estatística inverteu-se. O comportamento das séries históricas revela que a redução dos índices e do contingente de analfabetos vem sendo determinada principalmente pela expansão do acesso ao sistema educacional regular na infância e adolescência nos últimos 40 anos (do qual beneficiaram-se as novas gerações, com sutil vantagem para as pessoas do sexo feminino), mas também revelam que a escola brasileira, ao promover a exclusão e o fracasso escolar por meio da reprovação e da evasão, é importante mediadora da produção social do analfabetismo. Indicam ainda que as políticas de alfabetização de jovens e adultos só tiveram alguma incidência significativa na redução do analfabetismo ao longo dos anos 50, sendo estatisticamente irrelevantes nos períodos subseqüentes. Por outro lado, estudo que relacionou estrutura etária e dinâmica demográfica às taxas de analfabetismo revela que a velocidade de crescimento das taxas de alfabetização obtidas pela ampliação do acesso à escola na infância é lenta, de modo que a produção social de analfabetos na população jovem vem repondo o estoque com intensidade equivalente à eliminação dos analfabetos idosos, sendo necessário incrementar acentuadamente o ritmo de alfabetização de jovens e adultos (especialmente na faixa etária de 10 a 29 anos) para alcançar ainda que parcialmente as metas projetadas no Plano Nacional de Educação. As análises reafirmam a estreita associação entre condição socioeconômica e analfabetismo, que sobredetermina as acentuadas desigualdades observadas entre campo e cidade e entre regiões do país, com evidente desvantagem para os grupos de menor renda, das zonas rurais e regiões Nordeste e Norte. A tendência é que a condição feminina tenda a ser superada como fator de discriminação negativa no acesso à alfabetização, embora ainda o seja nas faixas etárias mais elevadas. Já o fator étnico-racial, embora também se associe à condição socioeconômica e ao gênero, mantém relativa autonomia na determinação do analfabetismo, implicando nítida desvantagem para os sub-grupos populacionais indígenas, de negros e mestiços.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Eliane Ribeiro. 1993. *Nos limites do possível : uma experiência político-pedagógica na Baixada Fluminense*. Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

ARANHA, F. S. 1989. *Educadores populares e movimentos populares : relação de saber*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

BARRETO, M. C. 1985. *A questão dos movimentos de educação popular no Piauí : 1960-1964*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BARROS, F. A. G. 1995. *Movimento de Educação de Base (MEB) em Sergipe : 1961/1964 - uma reconstituição histórica*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

BASTOS, João Batista. 1986. *O ensino supletivo : análise crítica*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

BEISIEGEL, Celso de Rui. 1974. *Estado e educação popular*. São Paulo : Pioneira.

_____. 1984. Educação e sociedade no Brasil após 1930. IN: FAUSTO, Bóris. *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo : Difel.

_____. 1988. Política educacional e programas de alfabetização. *Idéias*, São Paulo, n. 1, pp. 16-22.

_____. 1993. Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 7, n.1, pp. 38-49.

_____. 1997. Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 4, pp. 26-34.

_____. 1999a. Lourenço Filho e a educação popular no Brasil. IN: PILETTI, N. (Org.) et alii. *Educação brasileira : a atualidade de Lourenço Filho*. São Paulo : FEUSP, pp. 103-126 (Estudos e Documentos, 41).

_____. 1999b. *Questões da atualidade na educação popular : ensino fundamental de jovens e adultos analfabetos ou pouco escolarizados*. São Paulo : FEUSP (texto apresentado em mesa redonda na 22ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, MG: set. 1999).

CAMARGO, R. A. 1996. *A alfabetização de jovens e adultos no Município de São Paulo na gestão da Prefeita Luíza Erundina de Sousa (1989-1992)*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

CASERIO, V. M. R. 1996. *A administração da educação de adultos em Bauru (1985/1988) : um relato de uma experiência*. Dissertação de mestrado, Universidade Metodista de Piracicaba.

CAVALCANTI, A. M. C. L. 1987. *Política educacional do Estado brasileiro sobre o ensino supletivo : 1961/1971*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

COSTA, M. C. V. 1991. Manifestações iniciais da educação libertadora no Rio Grande do Sul. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, vol. 16, n. 1, pp. 31-43.

DAMASCENO, Maria Nobre. 1990. *Pedagogia do engajamento*. Fortaleza : UFCE.

DI PIERRO, Maria Clara. 1991. A educação de jovens e adultos na nova LDB. São Paulo : CEDI, 4 p. (trabalho apresentado ao Simpósio Nacional sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Rio de Janeiro : 1991).

_____. 1992. Educação de jovens e adultos no Brasil: questões face as políticas públicas recentes. *Em Aberto*, Brasília, vol. 11, n. 56, pp. 22-30.

_____. 1996a *Políticas municipais de educação de jovens e adultos no Brasil : um estudo do caso de Porto Alegre*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. 1996b. Efeitos da Emenda Constitucional 14/96 e sua regulamentação sobre a educação de jovens e adultos. *Boletim Articulação*, São Luiz, n. 40, pp. 2-3.

_____. 1998. *Políticas públicas y educación de mujeres adultas en Brasil*. São Paulo, 29 p. (trabalho apresentado na Conferencia Pre LASA "Género y educación en América Latina", Chicago, Illinois : 1998).

DI PIERRO, Maria Clara; FREITAS, Maria Virgínia de; HADDAD, Sérgio. 1989. O ensino supletivo - função suplência - no Brasil : indicações de uma pesquisa. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Rio de Janeiro, vol. 70, n. 166, pp. 346-370.

DORNELES, M. do A. 1990. *O MOBRAL como política pública : a institucionalização do analfabetismo*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

DOWBOR, Ladislau. 1998. *Do espaço educacional aos espaços do conhecimento*. São Paulo, 5 p. (Texto base para discussão do tema "Educação de pessoas jovens e adultas, desenvolvimento local e sustentado" no Encontro Preparatório à Reunião dos Países do Mercosul da Estratégia Regional de Continuidade da V CONFINTEA, Curitiba, PR: 29-30/10/1998).

FAGUNDES, Terezinha de L.. Q. 1982. *Viver e Lutar : uma contribuição para o entendimento da ideologia subjacente à alfabetização de adultos do MEB*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais.

FÁVERO, Osmar. 1984. *Uma pedagogia da participação popular : análise da prática pedagógica do MEB - Movimento de Educação de Base, 1961-66*. Tese de doutoramento, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

FELIPE, E. F. 1983. *O MEB e a política educacional brasileira*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

FERRARI, Alceu R. 1985. Analfabetismo no Brasil : tendência secular e avanços recentes : resultados preliminares. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 52, pp. 35-49.

_____. 1987. Escola e produção do analfabetismo no Brasil. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, vol. 12, n. 2, pp. 81-96.

_____. 1990. O analfabeto do ano 2000. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 251, pp. 10-12.

FERRARO, Alceu R. 1999. *Diagnóstico da escolarização no Brasil*. S.l., 41p. (trabalho apresentado na Mesa Redonda "Desigualdade e diversidade no ensino básico" na 22ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambu : 26-30/09/1999).

FREIRE, Ana Maria de A. 1989. *Analfabetismo no Brasil*. São Paulo, Brasília : Cortez, INEP.

GÊ, M. Z. S. 1992. *As escolas radiofônicas no projeto de de comunicação social da Igreja Católica*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

GERMANO, José W. 1982. *Lendo e aprendendo : a Campanha de Pé no Chão*. São Paulo : Cortez; Autores Associados, 178p.

GRANGEIRO, L. H. F. 1994. *Educação popular : limites e possibilidades no aparelho do Estado*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Ceará.

HADDAD, Sérgio. 1988. Um início de conversa sobre a nova lei de educação. *Em Aberto*, Brasília, vol. 7, n. 38, pp.

_____. 1991. *Estado e educação de adultos (1964/85)*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

_____. 1994. Tendências atuais da educação de jovens e adultos no Brasil. IN: ENCONTRO LATINOAMERICANO SOBRE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES (Olinda, 1993). Anais. Brasília : INEP, pp. 86-108.

_____. 1997a. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. IN: BRZEZINSKI, I. (org.) *LDB interpretada : diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo : Cortez, pp. 106-122.

_____. 1997b. Políticas e gestão de educação de jovens e adultos. IN: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (São Paulo, 1996). *Experiências internacionais*. Brasília : MEC, IBEAC, vol. I, pp. 201-213.

_____. (coord.). 1987. *Ensino supletivo no Brasil : o estado da arte*. Brasília : INEP, REDUC.

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

HADDAD, Sérgio, SIQUEIRA, Maria Clara Di Pierro. 1988. *Diagnóstico dos estudos e pesquisas sobre políticas, estrutura e funcionamento do ensino supletivo na função suplência : relatório final*. São Paulo : CEDI, 3 vol.

HADDAD, Sérgio, DI PIERRO, Maria Clara, FREITAS, Maria Virgínia de. 1989. O ensino supletivo de segundo grau. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 68, pp. 62-69.

_____. 1993. Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no Estado de São Paulo. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, vol. 74, n. 178, pp. 495-528.

HORTA, José Silvério B. 1972. Hitórico do rádio educativo no Brasil (1922-1970). *Cadernos da PUC*, Rio de Janeiro, n. 10, pp. 73-124.

_____. 1973. Rádio e educação no Brasil. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, vol. 59, n. 131, pp. 454-468.

GATTI, B. A.., NEUBAUER, Rose, SPOSITO, Yara L. 1990. Alfabetização e educação básica no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 75, pp. 7-14.

GÓES, Moacir de. 1983. *De pé no chão também se aprende a ler (1961-64) : uma escola democrática*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 209 p. (Educação e Transformação II).

KREUTZ, Arno. 1979. *Os movimentos de educação popular no Brasil de 1961-64*. Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

KRUPPA, Sônia M. P. 1998. *Educação popular de jovens e adultos : a difícil construção de uma política*. São Paulo, n.p.

LEWIN, Helena. 1985. Algumas contribuições para uma leitura política e social da educação de adultos no Brasil. IN: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE JOVENS E ADULTOS (Rio de Janeiro : 1985). *Reflexões teóricas e metodológicas sobre a educação de jovens e adultos*. Brasília : MEC, Fundação Educar, OEA, IICA, pp. 269-285.

LOVISOLO, Hugo. 1987. *A construção da modernidade : iluminismo e romantismo na educação popular*. Tese de doutoramento, Museu Nacional.

_____. 1988. A educação de adultos entre dois modelos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 67, pp. 23-40.

LUCE, Maria Beatriz, FÁVERO, Osmar, HADDAD, Sérgio. 1992. *A contribuição das Comissões Estaduais do PNAC : subsídios para uma avaliação*. S.l., s.e., 33 p.

MACHADO, Maria Margarida. 1997. *Política educacional para jovens e adultos : a experiência do Projeto AJA (93/96) na Secretaria Municipal de Educação de Goiânia*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Goiás.

MADEIRA, Vicente de P. C. 1991. O desafio fundamental do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC. *Em Aberto*, Brasília, vol. 10, n. 50/51, pp. 57-64.

MATTOS, O. M. S. 1992. *A educação de adultos no Estado do Paraná : a experiência pedagógica dos CES e NAEs*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

MELLO, Guiomar Namo de; SILVA, Rose Neubauer da. 1991. O que pensar da atual política educacional? *Em Aberto*, Brasília, vol. 10, n. 50/51, pp. 3-18.

MENDONÇA, Terezinha Nádia Jaime. 1985. *Movimento Brasileiro de Alfabetização : subsídios para uma leitura crítica do discurso oficial*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Goiás.

MUNARIN, Antônio. (1997) Parceria : uma faca de muitos gumes. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 5, pp. 11-22.

NEUBAUER, Rose, SPOSITO, Yara L. 1990. Alfabetização e educação básica : ainda um desafio. *Rev. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, vol. 71, n. 169, pp. 197-211.

OLIVEIRA, J. L. 1989. *As origens do MOBRAL*. Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

OLIVEIRA, M. de P. 1992. *Igreja e renovação : educação e sindicalismo no Rio Grande do Norte*. Tese de doutoramento, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

PAIVA, Vanilda Pereira. 1973. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo : Loyola.

_____. 1981. Mobral : um desacerto autoritário - 1a. parte : o Mobral e a legitimação da ordem. *Síntese*, Rio de Janeiro, vol 8, n. 23, pp. 83-114.

_____. 1982. Mobral : a falácia dos números (Um desacerto autoritário II). *Síntese*, Belo Horizonte,vol. 9, n. 24, pp. 51-72.

_____. 1982. Estratégias de sobrevivência do Mobral (Um desacerto autoritário III). *Síntese*, Belo Horizonte, vol. 9, n. 25, pp. 57-91.

PEIXOTO FILHO, J. P. 19__. *A travessia do popular na contradança da educação.* Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

_____. 1994. *A educação básica de jovens e adultos : a trajetória da marginalidade*. Tese de doutoramento, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. 1995. *Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão Luiza Erundina : a experiência do MOVA-SP*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RAPOSO, Maria da Conceição Brenha. 1985. *Movimento de Educação de Base - MEB : discurso e prática - 1961-1967.* São Luiz : Universidade Federal do Maranhão; Secretaria de Educação, 167 p. (Ciências Sociais e Educação, 1)

RIBEIRO, C. de Jesus. 1983. *História de uma escola para o povo : Projeto João de Barro, Maranhão 1967/74.* Dissertação de mestrado, Instituto de Estudos Avançados em Educação da Fundação Getúlio Vargas.

ROMÃO, José Eustáquio. 1995. Educação de jovens e adultos : problemas e perspectivas. IN: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (orgs.). *Educação de jovens e adultos : teoria, prática e proposta.* São Paulo : Cortez; IPF, 1995, pp. 36-52.

_____. 1999. *Educação de jovens e adultos : cenário e perspectivas.* São Paulo : IPF, 36p. (Cadernos de EJA, 5).

ROSAS, J. M. G. 1996. *Participação popular : a exclusão social na política de educação de jovens e adultos.* Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.

ROSEMBERG, Fúlvia. 1987. Instrução, rendimento, discriminação racial e de gênero. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, vol. 68, n. 159, pp. 324-355.

_____. 1992. Education, Democratization, and Inequality in Brazil. IN: STROMQUIST, Nelly P. (ed.). *Woman and Education in Latin America : Knowledge, Power and Change*. Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, pp. 33-46.

_____. 1993. Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil. IN: *Idéias*, São Paulo, n. 19, pp.125-148.

ROSEMBERG, Fúlvia, PIZA, E. 1997. Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. IN: BÓGUS, L., PAULINO, Yara (orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais.* São Paulo : Educ, pp. 115-142.

SALES, Sandra R. 1998. *A relação sociedade política e sociedade civil no Mova de Angra dos Reis : fortalecimento ou cooptação?* Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense.

SALDANHA, E. 1968. *Educação de base no processo de desenvolvimento da comunidade*. Monografia de conclusão de curso, Universidade Católica de Goiás.

SALM, Cláudio (coord.). 1991. Educação básica. IN: WILHEIM, Ana Maria. *Creche e educação básica*. São Paulo : FUNDAP, pp. 43-58. (Políticas sociais no Brasil : avaliação e propostas para os anos 90, n. 6)

SANTOS, Eliseu M. dos. 1997. *Teleducação no ensino básico – suplência : um estudo bibliográfico do período 1986-1996*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SANTOS, Mitz Helena de S. 1992. *Educação de jovens e adultos : estudo de um projeto político-pedagógico popular*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.

SILVA, Carla Almeida. 1998. *Explorando novos caminhos para a democracia : os desafios da participação popular na gestão pública e o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da cidade de São Paulo (MOVA)*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, C. M. B. A. da. 1985. *Ensino supletivo no Tocantins : Projeto Palmas - intenção x realidade*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília.

SILVA F$^{o.}$ L. de B. 1991. *O pensamento andragógico brasileiro (o estado do conhecimento sobre em matéria de educação de adultos) : elucidações*. Tese de doutoramento, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 322 p.

SILVA, S. M. C. da. 1994. *O coletivo de projetos populares de educação de jovens e adultos : a experiência de sua articulação e organização durante a gestão popular do Recife (1985-1988)*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba.

SOARES, Leôncio José Gomes. 1995. *Educação de adultos em Minas Gerais : continuidade e rupturas*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

SOUSA, Carlos Alberto L. 1997. *O discurso e a prática da parceria entre Estado e sociedade civil : o caso da parceria MEB/MEC no Programa Alfabetizando em Parceria, 1993-1995*. Dissertação de mestrado, Universidade Católica de Brasília.

SOUSA, M. de F. M. de. 1998. *Estado e políticas de educação de jovens e adultos*. Dissertação de mestrado, Universidade Metodista de Piracicaba.

SOUZA, Antonio Carlos de. 1999. *Estrutura e funcionamento do ensino supletivo fundamental e médio nas Unidades da Federação na década de 90*. Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, Marcelo M. C. 1999. *O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico*. Brasília : IPEA, 24 p. (Textos para Discussão n. 639).

SOUZA, R. M. A. M. de. 1991. *Ensino supletivo : os fatores político-ideológicos que permeiam sua prática pedagógica*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará.

SOUZA, Rosilda Silva e. 1994. *A política educacional da administração do Partido dos Trabalhadores em Santo André : a educação de jovens e adultos*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, 78p.

TELLES, Sílvia A. da S. 1998. *Todo ser humano tem condições de construir conhecimento : uma experiência de formação de educadores em parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo : Mova-SP, 1989-1992.* Dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense.

TERRA, N. S. 1991. *Concepções de alfabetização de adultos no Brasil no período 1946 a 1964.* Dissertação de mestrado, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 109 p.

VARGAS, Sônia Maria de. 1984. *A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979.* Dissertação de mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. 1984. *Educar para transformar : educação popular, Igreja Católica e prática no Movimento de Educação de Base.* Petrópolis : Vozes, 525 p. (Sociologia religiosa, 7)

WEBER, Silke. 1997. Políticas e gestão de educação de jovens e adultos. IN: SEMINÁRIO INTERNACIONAL EDUCAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (São Paulo, 1996). *Experiências internacionais.* Brasília : MEC, IBEAC, vol. I, pp. 214-221.