



Revista Brasileira de Educação

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

rbe@anped.org.br

ISSN (Versión impresa): 1413-2478

BRASIL

2000

Sérgio Haddad / Maria Clara Di Pierro

ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

*Revista Brasileira de Educação*, mai-ago, número 014

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

São Paulo, Brasil

pp. 108-130



# Escolarização de jovens e adultos

*Sérgio Haddad*

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

*Maria Clara Di Pierro*

Organização não-governamental Ação Educativa

## Introdução

No passado como no presente a educação de jovens e adultos sempre compreendeu um conjunto muito diverso de processos e práticas formais e informais relacionadas à aquisição ou ampliação de conhecimentos básicos, de competências técnicas e profissionais ou de habilidades socioculturais. Muitos desses processos se desenvolvem de modo mais ou menos sistemático fora de ambientes escolares, realizando-se na família, nos locais de trabalho, nos espaços de convívio sociocultural e lazer, nas instituições religiosas e, nos dias atuais, também com o concurso dos meios de informação e comunicação à distância. Qualquer tentativa de historiar um universo tão plural de práticas formativas implicaria sério risco de fracasso, pois a educação de jovens e adultos, compreendida nessa acepção ampla, estende-se por quase todos os domínios da vida social.

O texto que segue aborda alguns dos processos sistemáticos e organizados de formação geral de pessoas jovens e adultas no Brasil, conferindo especial atenção à educação escolar. A análise não abrange, portanto, o vasto âmbito das práticas de qualificação profissional,

de teleducação, nem a diversidade de experiências de formação sociocultural e política das pessoas jovens e adultas que se realizam fora de processos de escolarização e que, na pesquisa educacional brasileira, vêm sendo abordadas pelos estudos de educação popular. O artigo também não tem a pretensão de compreender todos os níveis e modalidades de ensino, privilegiando a educação básica realizada por meios presenciais e, no seu interior, as etapas iniciais da escolarização.

O texto oferece uma rápida visão panorâmica do tema ao longo dos cinco séculos da história posteriores à chegada dos portugueses às terras brasileiras, mas detém o olhar sobretudo na segunda metade do século XX, em que o pensamento pedagógico e as políticas públicas de educação escolar de jovens e adultos adquiriram a identidade e feições próprias, a partir das quais é possível e necessário pensar seu desenvolvimento futuro.

## Colônia e Império

A ação educativa junto a adolescentes e adultos no Brasil não é nova. Sabe-se que já no período colonial os religiosos exerciam sua ação educativa missionária em

grande parte com adultos. Além de difundir o evangelho, tais educadores transmitiam normas de comportamento e ensinavam os ofícios necessários ao funcionamento da economia colonial, inicialmente aos indígenas e, posteriormente, aos escravos negros. Mais tarde, se encarregaram das escolas de humanidades para os colonizadores e seus filhos.

Com a desorganização do sistema de ensino produzido pela expulsão dos jesuítas do Brasil em 1759, somente no Império voltaremos a encontrar informações sobre ações educativas no campo da educação de adultos.

No campo dos direitos legais, a primeira Constituição brasileira, de 1824, firmou, sob forte influência europeia, a garantia de uma “instrução primária e gratuita para todos os cidadãos”, portanto também para os adultos. Pouco ou quase nada foi realizado neste sentido durante todo o período imperial, mas essa inspiração iluminista tornou-se semente e enraizou-se definitivamente na cultura jurídica, manifestando-se nas Constituições brasileiras posteriores. O direito que nasceu com a norma constitucional de 1824, estendendo a garantia de uma escolarização básica para todos, não passou da intenção legal. A implantação de uma escola de qualidade para todos avançou lentamente ao longo da nossa história. É verdade, também, que tem sido interpretada como direito apenas para as crianças.

Essa distância entre o proclamado e o realizado foi agravada por outros fatores. Em primeiro lugar, porque no período do Império só possuía cidadania uma pequena parcela da população pertencente à elite econômica à qual se admitia administrar a educação primária como direito, do qual ficavam excluídos negros, indígenas e grande parte das mulheres. Em segundo, porque o ato adicional de 1834, ao delegar a responsabilidade por essa educação básica às Províncias, reservou ao governo imperial os direitos sobre a educação das elites, praticamente delegando à instância administrativa com menores recursos o papel de educar a maioria mais carente. O pouco que foi realizado deveu-se aos esforços de algumas Províncias, tanto no ensino de jovens e adultos como na educação das crianças e adolescentes. Neste último caso, chegaríamos em 1890 com o sistema de ensino atendendo apenas 250 mil crianças, em uma população total estimada em 14

milhões. Ao final do Império, 82% da população com idade superior a cinco anos era analfabeta.

Desta forma, as preocupações liberais expressas na legislação desse período acabaram por não se consubstanciar, condicionadas que estavam pela estrutura social vigente. Nas palavras de Celso Beisiegel:

[...] no Brasil, na colônia e mesmo depois, nas primeiras fases do Império [...] é a posse da propriedade que determina as limitações de aplicação das doutrinas liberais: e são os interesses radicados na propriedade dos meios de produção colonial [...] que estabelecem os conteúdos específicos dessas doutrinas no país. O que há realmente peculiar no liberalismo no Brasil, durante este período, e nestas circunstâncias, é mesmo a estreiteza das faixas de população abrangidas nos benefícios consubstanciados nas formulações universais em que os interesses dominantes se exprimem. (Beisiegel, 1974, p. 43)

### Primeira República

A Constituição de 1891, primeiro marco legal da República brasileira, consagrou uma concepção de federalismo em que a responsabilidade pública pelo ensino básico foi descentralizada nas Províncias e Municípios. À União reservou-se o papel de “animador” dessas atividades, assumindo uma presença maior no ensino secundário e superior. Mais uma vez garantiu-se a formação das elites em detrimento de uma educação para as amplas camadas sociais marginalizadas, quando novamente as decisões relativas à oferta de ensino elementar ficaram dependentes da fragilidade financeira das Províncias e dos interesses das oligarquias regionais que as controlavam politicamente.

A nova Constituição republicana estabeleceu também a exclusão dos adultos analfabetos da participação pelo voto, isto em um momento em que a maioria da população adulta era iletrada.

Apesar do descompromisso da União em relação ao ensino elementar, o período da Primeira República se caracterizou pela grande quantidade de reformas educacionais que, de alguma maneira, procuraram um princípio de normatização e preocuparam-se com o estado precário do ensino básico. Porém, tais preocupações

pouco efeito prático produziram, uma vez que não havia dotação orçamentária que pudesse garantir que as propostas legais resultassem numa ação eficaz. O censo de 1920, realizado 30 anos após o estabelecimento da República no país, indicou que 72% da população acima de cinco anos permanecia analfabeta.

Até esse período, a preocupação com a educação de jovens e adultos praticamente não se distinguia como fonte de um pensamento pedagógico ou de políticas educacionais específicas. Isso só viria a ocorrer em meados da década de 1940. Havia uma preocupação geral com a educação das camadas populares, normalmente interpretada como instrução elementar das crianças.

No entanto, já a partir da década de 1920, o movimento de educadores e da população em prol da ampliação do número de escolas e da melhoria de sua qualidade começou a estabelecer condições favoráveis à implementação de políticas públicas para a educação de jovens e adultos. Os renovadores da educação passaram a exigir que o Estado se responsabilizasse definitivamente pela oferta desses serviços. Além do mais, os precários índices de escolarização que nosso país mantinha, quando comparados aos de outros países da América Latina ou do resto no mundo, começavam a fazer da educação escolar uma preocupação permanente da população e das autoridades brasileiras. Essa inflexão no pensamento político-pedagógico ao final da Primeira República está associada aos processos de mudança social inerentes ao início da industrialização e à aceleração da urbanização no Brasil.

Nossas elites, que já haviam se adiantado no estabelecimento constitucional do direito à educação para todos – sem propiciar as condições necessárias para sua realização –, viam agora esse direito unido a um dever que cada brasileiro deveria assumir perante a sociedade.

[...] ao direito de educação que já se afirmara nas leis do Brasil, com as garantias do ensino primário gratuito para todos os cidadãos, virá agora associar-se, da mesma forma como ocorrera em outros países, a noção de um dever do futuro cidadão para com a sociedade, um dever educacional de preparar-se para o exercício das responsabilidades da cidadania. (Beisiegel, 1974, p. 63)

## Período de Vargas

A Revolução de 1930 é um marco na reformulação do papel do Estado no Brasil. Ao contrário do federalismo que prevalecera até aquele momento, reforçando os interesses das oligarquias regionais, agora era a Nação como um todo que estava sendo reafirmada.

A inclinação ao fortalecimento e à mudança de papel do Estado central manifesta-se de maneira inequívoca na Constituição de 1934. Aí, já se configurava uma nova concepção que,

superando a idéia de um Estado de Direito, entendido apenas como o Estado destinado à salvaguarda das garantias individuais e dos direitos subjetivos, para pensar-se no Estado aberto para a problemática econômica, de um lado, e para a problemática educacional e cultural, de outro. (Ferraz *et al.*, 1984, p. 651)

Nos aspectos educacionais, a nova Constituição propôs um Plano Nacional de Educação, fixado, coordenado e fiscalizado pelo governo federal, determinando de maneira clara as esferas de competência da União, dos estados e municípios em matéria educacional: vinculou constitucionalmente uma receita para a manutenção e o desenvolvimento do ensino; reafirmou o direito de todos e o dever do Estado para com a educação; estabeleceu uma série de medidas que vieram confirmar este movimento de entregar e cobrar do setor público a responsabilidade pela manutenção e pelo desenvolvimento da educação.

Foi somente ao final da década de 1940 que a educação de adultos veio a se firmar como um problema de política nacional, mas as condições para que isso viesse a ocorrer foram sendo instaladas já no período anterior. O Plano Nacional de Educação de responsabilidade da União, previsto pela Constituição de 1934, deveria incluir entre suas normas o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória. Esse ensino deveria ser extensivo aos adultos. Pela primeira vez a educação de jovens e adultos era reconhecida e recebia um tratamento particular.

Com a criação em 1938 do INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – e através de seus estudos e pesquisas, instituiu-se em 1942 o Fundo Nacional do Ensino Primário. Através dos seus recursos, o fundo

deveria realizar um programa progressivo de ampliação da educação primária que incluísse o Ensino Supletivo para adolescentes e adultos. Em 1945 o fundo foi regulamentado, estabelecendo que 25% dos recursos de cada auxílio deveriam ser aplicados num plano geral de Ensino Supletivo destinado a adolescentes e adultos analfabetos.

Ao mesmo tempo, fatos transcorridos no âmbito das relações internacionais ampliaram as dimensões desse movimento em prol de uma educação de jovens e adultos. Criada em novembro de 1945, logo após a 2ª Guerra Mundial, a UNESCO denunciava ao mundo as profundas desigualdades entre os países e alertava para o papel que deveria desempenhar a educação, em especial a educação de adultos, no processo de desenvolvimento das nações categorizadas como “atrasadas”.

Em 1947, foi instalado o Serviço de Educação de Adultos (SEA) como serviço especial do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, que tinha por finalidade a reorientação e coordenação geral dos trabalhos dos planos anuais do ensino supletivo para adolescentes e adultos analfabetos. Uma série de atividades foi desenvolvida a partir da criação desse órgão, integrando os serviços já existentes na área, produzindo e distribuindo material didático, mobilizando a opinião pública, bem como os governos estaduais e municipais e a iniciativa particular.

O movimento em favor da educação de adultos, que nasceu em 1947 com a coordenação do Serviço de Educação de Adultos e se estendeu até fins da década de 1950, denominou-se Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA. Sua influência foi significativa, principalmente por criar uma infra-estrutura nos estados e municípios para atender à educação de jovens e adultos, posteriormente preservada pelas administrações locais.<sup>1</sup>

Duas outras campanhas ainda foram organizadas pelo Ministério da Educação e Cultura: uma em 1952 – a Campanha Nacional de Educação Rural –, e outra, em 1958 – a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo. Ambas tiveram vida curta e pouco realizaram.

<sup>1</sup> Sobre a Campanha de Adolescentes e Adultos veja Beiseigel (1974).

O Estado brasileiro, a partir de 1940, aumentou suas atribuições e responsabilidades em relação à educação de adolescentes e adultos. Após uma atuação fragmentária, localizada e ineficaz durante todo o período colonial, Império e Primeira República, ganhou corpo uma política nacional, com verbas vinculadas e atuação estratégica em todo o território nacional.

Tal ação do Estado pode ser entendida no quadro de expansão dos direitos sociais de cidadania, em resposta à presença de amplas massas populares que se urbanizavam e pressionavam por mais e melhores condições de vida. Os direitos sociais, presentes anteriormente nas propostas liberais, concretizavam-se agora em políticas públicas, até como estratégia de incorporação dessas massas urbanas em mecanismos de sustentação política dos governos nacionais.

A extensão das oportunidades educacionais por parte do Estado a um conjunto cada vez maior da população servia como mecanismo de acomodação de tensões que cresciam entre as classes sociais nos meios urbanos nacionais. Atendia também ao fim de prover qualificações mínimas à força de trabalho para o bom desempenho aos projetos nacionais de desenvolvimento propostos pelo governo federal. Agora, mais do que as características de desenvolvimento das potencialidades individuais, e, portanto, como ação de promoção individual, a educação de adultos passava a ser condição necessária para que o Brasil se realizasse como nação desenvolvida. Estas duas faces do sentido político da educação ganham evidência com o fortalecimento do Estado nacional brasileiro edificado a partir de 1930.

Os esforços empreendidos durante as décadas de 1940 e 1950 fizeram cair os índices de analfabetismo das pessoas acima de cinco anos de idade para 46,7% no ano de 1960. Os níveis de escolarização da população brasileira permaneciam, no entanto, em patamares reduzidos quando comparadas à média dos países do primeiro mundo e mesmo de vários dos vizinhos latino-americanos.

De 59 a 64, um período de luzes  
para a •Educação de adultos

Os primeiros anos da década de 1960, até 1964, quando o golpe militar ocorreu, constituíram um mo-

mento bastante especial no campo da educação de jovens e adultos.<sup>2</sup>

Já em 1958, quando da realização do II Congresso Nacional de Educação de Adultos no Rio de Janeiro, ainda no contexto da CEAA, percebia-se uma grande preocupação dos educadores em redefinir as características específicas e um espaço próprio para essa modalidade de ensino. Reconhecia-se que a atuação dos educadores de adultos, apesar de organizada como subsistema próprio, reproduzia, de fato, as mesmas ações e características da educação infantil. Até então, o adulto não-escolarizado era percebido como um ser imaturo e ignorante, que deveria ser atualizado com os mesmos conteúdos formais da escola primária, percepção esta que reforçava o preconceito contra o analfabeto (Paiva, 1973, p. 209). Na verdade, o Congresso repercutia uma nova forma do pensar pedagógico com adultos. Já no Seminário Regional preparatório ao Congresso realizado no Recife, e com a presença do professor Paulo Freire, discutia-se

[...] a indispensabilidade da consciência do processo de desenvolvimento por parte do povo e da emersão deste povo na vida pública nacional como interferente em todo o trabalho de elaboração, participação e decisão responsáveis em todos os momentos da vida pública; sugeriam os pernambucanos a revisão dos transplantes que agiram sobre o nosso sistema educativo, a organização de cursos que correspondessem à realidade existencial dos alunos, o desenvolvimento de um trabalho educativo “com” o homem e não “para” o homem, a criação de grupos de estudo e de ação dentro do espírito de auto-governo, o desenvolvimento de uma mentalidade nova no educador, que deveria passar a sentir-se participante no trabalho de soerguimento do país; propunham, finalmente, a renovação dos métodos e processos educativos, substituindo o discurso pela discussão e utilizando as modernas técnicas de educação de grupos com a ajuda de recursos audiovisuais. (Paiva, 1973, p. 210)

Estes temas acabaram por prevalecer posteriormente no II Congresso, marcando um novo momento no pensar dos educadores, confrontando velhas idéias e preconceitos.

<sup>2</sup> Importante trabalho de revisão histórica desse período é o de Paiva (1973)

[...] marcava o Congresso o início de um novo período na educação de adultos no Brasil, aquele que se caracterizou pela intensa busca de maior eficiência metodológica e por inovações importantes neste terreno, pela reintrodução da reflexão sobre o social no pensamento pedagógico brasileiro e pelos esforços realizados pelos mais diversos grupos em favor da educação da população adulta para a participação na vida política da Nação. (Paiva, 1973, p. 210).

Esse quadro de renovação pedagógica deve ser considerado dentro das condições gerais de turbulência do processo político daquele momento histórico. Diversos grupos buscavam junto às camadas populares formas de sustentação política para suas propostas. A educação, sem dúvida alguma, e de maneira privilegiada, era a prática social que melhor se oferecia a tais mecanismos, não só por sua face pedagógica, mas também, e principalmente, por suas características de prática política.

A economia brasileira crescia, internacionalizando-se. O processo de substituições das importações realizado no período de Getúlio manteve um fluxo de capitais internacionais concentrado no fortalecimento da indústria de base. Agora, o modelo desenvolvimentista do governo Kubitschek abriu o mercado nacional para produtos duráveis das empresas transnacionais. A proposta desse governo de um desenvolvimento acelerado – “*cinquenta anos em cinco*” – acabou ocorrendo paralela à crescente perda do controle da economia pela burguesia nacional.

As contradições desse modelo se agravaram com os governos Jânio-Jango. A imposição de uma política desenvolvimentista, baseada no capital internacional, de racionalidade diferenciada daquela capaz de ser absorvida pela economia brasileira, acabou por trazer desequilíbrios econômicos internos de difícil administração. Intensificavam-se mobilizações políticas dos setores médios de parte das camadas populares. A questão da democracia, da participação política e a disputa pelos votos ocupavam boa parte do tempo social. O padrão de consumo que havia sido forjado pelo desenvolvimentismo já não podia realizar-se em virtude da crescente insegurança no emprego e da perda do poder aquisitivo dos salários. Ampliaram-se o clima de insatisfação e as manifestações populares.

Foi dentro dessa conjuntura que os diversos trabalhos educacionais com adultos passaram a ganhar presença e importância. Buscava-se, por meio deles, apoio político junto aos grupos populares. As diversas propostas ideológicas, principalmente a do nacional-desenvolvimentismo, a do pensamento renovador cristão e a do Partido Comunista, acabaram por ser pano de fundo de uma nova forma de pensar a educação de adultos. Elevada agora à condição de educação política, através da prática educativa de refletir o social, a educação de adultos ia além das preocupações existentes com os aspectos pedagógicos do processo ensino-aprendizagem. Ao mesmo tempo, e de forma contraditória, no contexto da ação de legitimação de propostas políticas junto aos setores populares, criaram-se as condições para o desenvolvimento e o fortalecimento de alternativas autônomas e próprias desses setores ao provocar a necessidade permanente da explicitação dos seus interesses, bem como das condições favoráveis à sua organização, mobilização e conscientização.

É dentro dessa perspectiva que devemos considerar os vários acontecimentos, campanhas e programas no campo da educação de adultos, no período que vai de 1959 até 1964. Foram eles, entre outros: o Movimento de Educação de Base, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, estabelecido em 1961, com o patrocínio do governo federal; o Movimento de Cultura Popular do Recife, a partir de 1961; os Centros Populares de Cultura, órgãos culturais da UNE; a Campanha De Pé no Chão Também se Aprende a Ler, da Secretaria Municipal de Educação de Natal; o Movimento de Cultura Popular do Recife; e, finalmente, em 1964, o Programa Nacional de Alfabetização do Ministério da Educação e Cultura, que contou com a presença do professor Paulo Freire. Grande parte desses programas estava funcionando no âmbito do Estado ou sob seu patrocínio. Apoiavam-se no movimento de democratização de oportunidades de escolarização básica dos adultos mas também representavam a luta política dos grupos que disputavam o aparelho do Estado em suas várias instâncias por legitimação de ideais via prática educacional.

Nesses anos, as características próprias da educação de adultos passaram a ser reconhecidas, conduzindo à exigência de um tratamento específico nos planos pe-

dagógico e didático. À medida que a tradicional relevância do exercício do direito de todo cidadão de ter acesso aos conhecimentos universais uniu-se à ação conscientizadora e organizativa de grupos e atores sociais, a educação de adultos passou a ser reconhecida também como um poderoso instrumento de ação política. Finalmente, foi-lhe atribuída uma forte missão de resgate e valorização do saber popular, tornando a educação de adultos o motor de um movimento amplo de valorização da cultura popular.

### O período militar

O golpe militar de 1964 produziu uma ruptura política em função da qual os movimentos de educação e cultura populares foram reprimidos, seus dirigentes, perseguidos, seus ideais, censurados. O Programa Nacional de Alfabetização foi interrompido e desmantelado, seus dirigentes, presos e os materiais apreendidos. A Secretaria Municipal de Educação de Natal foi ocupada, os trabalhos da Campanha “De Pé no Chão” foram interrompidos e suas principais lideranças foram presas. A atuação do Movimento de Educação de Base da CNBB foi sendo tolhida não só pelos órgãos de repressão, mas também pela própria hierarquia católica, transformando-se na década de 1970 muito mais em um instrumento de evangelização do que propriamente de educação popular. As lideranças estudantis e os professores universitários que estiveram presentes nas diversas práticas foram cassados nos seus direitos políticos ou tolhidos no exercício de suas funções.

A repressão foi a resposta do Estado autoritário à atuação daqueles programas de educação de adultos cujas ações de natureza política contrariavam os interesses impostos pelo golpe militar. A ruptura política ocorrida com o movimento de 64 tentou acabar com as práticas educativas que auxiliavam na explicitação dos interesses populares. O Estado exercia sua função de coerção, com fins de garantir a “normalização” das relações sociais.

Sob a denominação de “educação popular”, entretanto, diversas práticas educativas de reconstituição e reafirmação dos interesses populares inspiradas pelo mesmo ideário das experiências anteriores persistiram

sendo desenvolvidas de modo disperso e quase que clandestino no âmbito da sociedade civil. Algumas delas tiveram previsível vida curta; outras subsistiram durante o período autoritário.

No plano oficial, enquanto as ações repressivas ocorriam, alguns programas de caráter conservador foram consentidos ou mesmo incentivados, como a Cruzada de Ação Básica Cristã (ABC). Nascido no Recife, o programa ganhou caráter nacional, tentando ocupar os espaços deixados pelos movimentos de cultura popular. Dirigida por evangélicos norte-americanos, a Cruzada servia de maneira assistencialista aos interesses do regime militar, tornando-se praticamente um programa semi-oficial. A partir de 1968, porém, uma série de críticas à condução da Cruzada foi se acumulando e ela foi progressivamente se extinguindo nos vários estados entre os anos de 1970 e 1971.

Na verdade, este setor da educação – a escolarização básica de jovens e adultos – não poderia ser abandonado por parte do aparelho do Estado, uma vez que tinha nele um dos canais mais importantes de mediação com a sociedade. Perante as comunidades nacional e internacional, seria difícil conciliar a manutenção dos baixos níveis de escolaridade da população com a proposta de um grande país, como os militares propunham-se construir. Havia ainda a necessidade de dar respostas a um direito de cidadania cada vez mais identificado como legítimo, mediante estratégias que atendessem também aos interesses hegemônicos do modelo socioeconômico implementado pelo regime militar.

As respostas vieram com a fundação do MOBREAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização –, em 1967, e, posteriormente, com a implantação do Ensino Supletivo, em 1971, quando da promulgação da Lei Federal 5.692, que reformulou as diretrizes de ensino de primeiro e segundo graus.

### O MOBREAL

O Movimento Brasileiro de Alfabetização foi criado pela Lei 5.379, de 15 de dezembro de 1967, como Fundação MOBREAL, fruto do trabalho realizado por um grupo interministerial, que buscou uma alternativa ao trabalho da Cruzada ABC, programa de maior ex-

tensão apoiado pelo Estado, em função das críticas que vinha recebendo.<sup>3</sup>

Em 1969, o MOBREAL começa a se distanciar da proposta inicial, mais voltada aos aspectos pedagógicos, pressionado pelo endurecimento do regime militar. Lançou-se então em uma campanha de massa, desvinculando-se de propostas de caráter técnico, muitas delas baseadas na experiência dos seus funcionários no período anterior a 64. Passou a se configurar como um programa que, por um lado, atendesse aos objetivos de dar uma resposta aos marginalizados do sistema escolar e, por outro, atendesse aos objetivos políticos dos governos militares.

[...] buscava-se ampliar junto às camadas populares as bases sociais de legitimidade do regime, no momento em que esta se estreitava junto às classes médias em face do AI-5, não devendo ser descartada a hipótese de que tal movimento tenha sido pensado também como instrumento de obtenção de informações sobre o que se passava nos municípios do interior do país e na periferia das cidades e de controle sobre a população. Ou seja, como instrumento de segurança interna. (Paiva, 1982, p. 99)

A presidência do MOBREAL foi entregue ao economista Mário Henrique Simonsen. A partir das suas articulações, criaram-se mecanismos para seu financiamento e procurou-se “vender” a idéia do MOBREAL junto à sociedade civil. Os recursos foram obtidos com a opção voluntária para o MOBREAL de 1% do Imposto de Renda devido pelas empresas, complementada com 24% da renda líquida da Loteria Esportiva. Com isso, disporia o MOBREAL de recursos amplos e ágeis de caráter extra-orçamentário.

Com esse instrumento, o economista Simonsen e o então ministro da Educação, coronel Jarbas Passarinho, passaram a propagandear o MOBREAL junto aos empresários, convencidos que estavam de que o programa “livraria o país da chaga do analfabetismo e simultaneamente realizaria uma ação ideológica capaz de assegurar a estabilidade do ‘status quo’, permitindo às empresas

<sup>3</sup> Sobre o MOBREAL veja Paiva (1981 e 1982), publicado em quatro etapas pela revista *Síntese*.

contar com amplos contingentes de força de trabalho alfabetizada” (Paiva, 1982, p. 100).

O MOBRAL foi implantado com três características básicas. A primeira delas foi o paralelismo em relação aos demais programas de educação. Seus recursos financeiros também independiam de verbas orçamentárias. A segunda característica foi a organização operacional descentralizada, através de Comissões Municipais espalhadas por quase todos os municípios brasileiros, e que se encarregaram de executar a campanha nas comunidades, promovendo-as, recrutando analfabetos, providenciando salas de aula, professores e monitores. Eram formadas pelos chamados “representantes” das comunidades, os setores sociais da municipalidade mais identificados com a estrutura do governo autoritário: as associações voluntárias de serviços, empresários e parte dos membros do clero.

A terceira característica era a centralização de direção do processo educativo, através da Gerência Pedagógica do MOBRAL Central, encarregada da organização, da programação, da execução e da avaliação do processo educativo, como também do treinamento de pessoal para todas as fases, de acordo com as diretrizes que eram estabelecidas pela Secretaria Executiva. O planejamento e a produção de material didático foram entregues a empresas privadas que reuniram equipes pedagógicas para este fim e produziram um material de caráter nacional, apesar da conhecida diversidade de perfis lingüísticos, ambientais e socioculturais das regiões brasileiras.

Entre o MOBRAL Central e as Comissões Municipais, encontravam-se os Coordenadores Estaduais, que se encarregavam dos convênios municipais, responsabilizando-se pela assistência técnica e pela “orientação estratégica”. Os Coordenadores Regionais foram instituídos em 1972, para “harmonizar os programas estaduais na mesma região, com vistas à orientação do MOBRAL Central” (Paiva, 1982). A função desses coordenadores e supervisores era a de garantir que as orientações gerais do Movimento se implantassem. Para tanto, procurou-se firmar uma homogeneidade de atitudes através de encontros e treinamentos desses supervisores.

[...] é no quadro da difusão ideológica que se pode entender os tão discutidos encontros de supervisores, trazidos de todas as partes do país e reunidos às centenas no Hotel Nacio-

nal do Rio de Janeiro, numa aparente demonstração de desperdício de recursos. Tais encontros serviam para reforçar os laços de lealdade para com a direção do movimento, explicando-se deste modo a distribuição entre eles de fotos autografadas do presidente do MOBRAL e a condução das atividades em clima festivo com declarações públicas dos que pela primeira vez viam o mar ou viajavam de avião ou visitavam o Rio de Janeiro. Escreve claramente Arlindo Lopes Correia sobre a função dos supervisores: “são eles que mantêm intacta a ideologia e a mística da organização”, possibilitando ao movimento servir como agente da segurança interna do regime. (Paiva, 1982, p. 101)

As três características convergiam para criar uma estrutura adequada ao objetivo político de implantação de uma campanha de massa com controle doutrinário: descentralização com uma base conservadora para garantir a amplitude do trabalho; centralização dos objetivos políticos e controle vertical pelos supervisores; paralelismo dos recursos e da estrutura institucional, garantindo mobilidade e autonomia.

A atuação do MOBRAL inicialmente foi dividida em dois programas: o Programa de Alfabetização, implantado em 1970, e o PEI – Programa de Educação Integrada, correspondendo a uma versão compactada do curso de 1ª a 4ª séries do antigo primário, que se seguiriam ao curso de alfabetização. Posteriormente, uma série de outros programas foi implementada pelos MOBRAL.

Além dos convênios com as Comissões Municipais e com as Secretarias de Educação, o MOBRAL firmou também convênios com outras instituições privadas, de caráter confessional ou não, e órgãos governamentais. Isto ocorreu, por exemplo, com o Departamento de Educação Básica de Adultos, um dos departamentos da Cruzada Evangélica de Alfabetização, com o Movimento de Educação de Base da CNBB, com o SENAC e o SENAI, com o Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério de Educação e Cultura, através do Projeto Minerva, com o Centro Brasileiro de TV Educativa (FCBTVE), com a Fundação Padre Anchieta, dentre outros.

Estávamos em 1970, auge do controle autoritário pelo Estado. O MOBRAL chegava com a promessa de acabar em dez anos com o analfabetismo, classificado como “vergonha nacional” nas palavras do presidente

militar Médici. Chegou imposto, sem a participação dos educadores e de grande parte da sociedade. As argumentações de caráter pedagógico não se faziam necessárias. Havia dinheiro, controle dos meios de comunicação, silêncio nas oposições, intensa campanha de mídia. Foi o período de intenso crescimento do MOBRAL.

Em 1973, o Conselho Federal de Educação reconheceu a equivalência do PEI ao antigo ensino primário e, no ano seguinte, foi concedida ao MOBRAL autorização para expedir certificados referendados pelas Secretarias Municipais ou Estaduais de Educação. No entanto, em 1976, com a possibilidade de o PEI firmar convênios com escolas particulares, não houve mais necessidade do referendo. Observa-se, assim, uma progressiva autonomização do MOBRAL em relação às Secretarias de Educação. O Movimento colocava-se fora do controle dos organismos públicos estaduais e municipais de administração do ensino no que concerne à própria execução do Programa de Educação Integrada.

O MOBRAL foi criticado pelo pouco tempo destinado à alfabetização e pelos critérios empregados na verificação de aprendizagem. Mencionava-se que, para evitar a regressão, seria necessária uma continuidade dos estudos em educação escolar integrada, e não em programas voltados a outros tipos de interesses como, por exemplo, formação rápida de recursos humanos. Criticava-se também o paralelismo da gestão e do financiamento do MOBRAL em relação ao Departamento de Ensino Supletivo e ao orçamento do MEC. Punha-se em dúvida ainda a confiabilidade dos indicadores produzidos pelo MOBRAL.

Em 1974, o engenheiro Arlindo Lopes Correia assumiu a direção do MOBRAL, com a responsabilidade de defender o programa e assegurar sua continuidade, formulando justificativas técnicas em resposta à avalanche de críticas que recaíam sobre o órgão. Buscou argumentos para a sua configuração pedagógica e política, tentando legitimar o trabalho da instituição perante a opinião pública nacional e internacional.

O MOBRAL, ao final da década de 1970, passaria por modificações nos seus objetivos, ampliando para outros campos de trabalho – desde a educação comunitária até a educação de crianças –, em um processo de permanente metamorfose que visava a sua sobrevivên-

cia diante dos cada vez mais claros fracassos nos objetivos iniciais de superar o analfabetismo no Brasil.

### O Ensino Supletivo

Uma parcela significativa do projeto educacional do regime militar foi consolidada juridicamente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de número 5.692 de 11 de agosto de 1971. Foi no capítulo IV dessa LDB que o Ensino Supletivo foi regulamentado, mas seus fundamentos e características são mais bem desenvolvidos e explicitados em dois outros documentos: o Parecer do Conselho Federal de Educação n. 699, publicado em 28 de julho de 1972, de autoria de Valnir Chagas, que tratou especificamente do Ensino Supletivo; e o documento “Política para o Ensino Supletivo”, produzido por um grupo de trabalho e entregue ao ministro da Educação em 20 de setembro de 1972, cujo relator é o mesmo Valnir Chagas.

Considerado no Parecer 699 como “o maior desafio proposto aos educadores brasileiros na Lei 5.692”, o Ensino Supletivo visou se constituir em “uma nova concepção de escola”, em uma “nova linha de escolarização não-formal, pela primeira vez assim entendida no Brasil e sistematizada em capítulo especial de uma lei de diretrizes nacionais”, e, segundo Valnir Chagas, poderia modernizar o Ensino Regular por seu exemplo demonstrativo e pela interpenetração esperada entre os dois sistemas.

Quando do encaminhamento do Projeto de Lei ao Presidente da República, em 30 de março de 1971, a Exposição de Motivos do ministro Jarbas Passarinho concedia ao Ensino Supletivo importância significativa por “suprir a escolarização regular e promover crescente oferta de educação continuada”. A Lei atenderia ao duplo objetivo de recuperar o atraso dos que não puderam realizar a sua escolarização na época adequada, complementando o “êxito empolgante do MOBRAL que vinha rápida e drasticamente vencendo o analfabetismo no Brasil”, e germinar “a educação do futuro, essa educação dominada pelos meios de comunicação, em que a escola será principalmente um centro de comunidade para sistematização de conhecimentos, antes que para sua transmissão”.

Três princípios ou “idéias-força” foram estabelecidos por esses documentos que conformam as características do Ensino Supletivo. O primeiro foi a definição do Ensino Supletivo como um subsistema integrado, independente do Ensino Regular, porém com este intimamente relacionado, compondo o Sistema Nacional de Educação e Cultura. O segundo princípio foi o de colocar o Ensino Supletivo, assim como toda a reforma educacional do regime militar, voltado para o esforço do desenvolvimento nacional, seja “integrando pela alfabetização a mão-de-obra marginalizada”, seja formando a força de trabalho. A terceira “idéia-força” foi a de que o Ensino Supletivo deveria ter uma doutrina e uma metodologia apropriadas aos “grandes números característicos desta linha de escolarização”. Neste sentido, se contrapôs de maneira radical às experiências anteriores dos movimentos de cultura popular, que centraram suas características e metodologia sobre o grupo social definido por sua condição de classe.

Portanto, o Ensino Supletivo se propunha a recuperar o atraso, reciclar o presente, formando uma mão-de-obra que contribuísse no esforço para o desenvolvimento nacional, através de um novo modelo de escola.

Na visão dos legisladores, o Ensino Supletivo nasceu para reorganizar o antigo exame de madureza,<sup>4</sup> que facilitava a certificação e propiciava uma pressão por vagas nos graus seguintes, em especial no universitário. Segundo o Parecer 699, era necessária, também, a ampliação da oferta de formação profissional para “uma clientela já engajada na força de trabalho ou a ela destinada a curto prazo”. Por fim, foram agregados cursos fundados na concepção de educação permanente, buscando responder aos objetivos de uma “escolarização menos formal e ‘mais aberta’”.

Para cumprir esses objetivos de repor a escolarização regular, formar mão-de-obra e atualizar conhecimentos, o Ensino Supletivo foi organizado em quatro funções: Suplência, Suprimento, Aprendizagem e qualificação. A Suplência tinha como objetivo: “suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que

não a tenham seguido ou concluído na idade própria” através de cursos e exames (Lei 5.692, artigo 22, a). O Suprimento tinha por finalidade “proporcionar, mediante repetida volta à escola, estudos de aperfeiçoamento ou atualização para os que tenham seguido o ensino regular no todo ou em parte” (Lei 5.692, artigo 24, b). A Aprendizagem correspondia à formação metódica no trabalho, e ficou a cargo basicamente do SENAI e do SENAC. A Qualificação foi a função encarregada da profissionalização que, sem ocupar-se com a educação geral, atenderia ao objetivo prioritário de formação de recursos humanos para o trabalho. O funcionamento dessas quatro modalidades deveria se realizar tomando por base duas intenções: atribuir uma clara prioridade aos cursos e exames que visassem à formação e ao aperfeiçoamento para o trabalho; e a liberdade de organização, evitando-se assim que o Ensino Supletivo resultasse um “simulacro” do Ensino Regular.

Tanto a legislação como os documentos de apoio recomendaram que os professores do ensino supletivo recebessem formação específica para essa modalidade de ensino, aproveitando-se para tanto os estudos e pesquisas que seriam desenvolvidos. Enquanto isto não fosse realizado, dever-se-iam aproveitar os professores do Ensino Regular que, mediante cursos de aperfeiçoamento, seriam adaptados ao Ensino Supletivo.

O Ensino Supletivo foi apresentado à sociedade como um projeto de escola do futuro e elemento de um sistema educacional compatível com a modernização socioeconômica observada no país nos anos 70. Não se tratava de uma escola voltada aos interesses de uma determinada classe, como propunham os movimentos de cultura popular, mas de uma escola que não se distinguiu por sua clientela, pois a todos devia atender em uma dinâmica de permanente atualização.

Dentro dessa lógica, a questão metodológica se ateu às soluções de massa, à racionalização dos meios, aos grandes números a serem atendidos e que desafiavam o dirigente que se propusesse a educar toda uma sociedade. Colocando-se esse desafio, o Ensino Supletivo se propunha priorizar soluções técnicas, deslocando-se do enfrentamento do problema político da exclusão do sistema escolar de grande parte da sociedade. Propunha-se realizar uma oferta de escolarização neutra, que a todos serviria.

<sup>4</sup> Veja sobre o histórico dos exames de madureza o trabalho de Haddad (1991).

Foi neste sentido a mensagem do presidente da República Emílio G. Médici ao Congresso Nacional quando do encaminhamento da nova Lei, em 20 de junho de 1971, ao justificar as reformas como uma abertura “para que possa qualquer do povo, na razão dos seus predicados genéticos, desenvolver a própria personalidade e atingir, na escala social, a posição a que tenha jus”. A posição social de cada um seria determinada por sua condição genética e pelo esforço empreendido em aproveitar as oportunidades educacionais oferecidas pelo Estado.

O Ensino Supletivo, por sua flexibilidade, seria a nova oportunidade dos que perderam a possibilidade de escolarização em outras épocas, ao mesmo tempo em que seria a chance de atualização para os que gostariam de acompanhar o movimento de modernização da nova sociedade que se implantava dentro da lógica de “Brasil Grande” da era Médici.

#### O sentido político da educação de adultos no período militar

Em meados de 1972, a Secretaria Geral do Ministério da Educação e Cultura expediu o documento “Adult Education in Brazil” destinado à III Conferência Internacional de Educação de Adultos, convocada pela UNESCO para Tóquio. Nele, traduzia o sentido da educação de adultos no contexto brasileiro, em especial depois da criação do MOBREAL e do Ensino Supletivo. Sua introdução afirmava ser “recente a preocupação com a educação como elemento prioritário dos projetos para o desenvolvimento” e que havia também “uma atitude nova no sentido de encará-la como rendoso investimento”. Tais preocupações, segundo o documento, haviam sido realçadas pela presença dos militares no poder, a partir de 1964, e se refletiam através dos seus planos de desenvolvimento e dos Planos Setoriais de Educação. Os compromissos com a educação objetivavam a “formação de uma infra-estrutura adequada de recursos humanos, apropriada às nossas necessidades socioeconômicas, políticas e culturais”. Para implementação de tais objetivos, o Estado brasileiro se propunha a criar e implementar um sistema de educação permanente, no qual a educação de adultos situava-se “na linha de frente das operações”, por ser “poderosa arma capaz de ace-

lerar o desenvolvimento, o progresso social e a expansão ocupacional”.

O discurso e os documentos legais dos governos militares procuraram unir as perspectivas de democratização de oportunidades educacionais com a intenção de colocar o sistema educacional a serviço do modelo de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, por meio da coerção, procuraram manter a “ordem” econômica e política. Inicialmente, a atitude do governo autoritário foi a de reprimir todos os movimentos de cultura popular nascidos no período anterior ao de 64, uma vez que os processos educativos por eles desencadeados poderiam levar a manifestações populares capazes de desestabilizar o regime. Posteriormente, com o MOBREAL e o Ensino Supletivo, os militares buscaram reconstruir, através da educação, sua mediação com os setores populares.

Por outro lado, as reformas educacionais propiciaram que os serviços de educação de adultos fossem estendidos, ainda que apenas no plano formal, aos níveis do ensino fundamental e médio. Ampliaram-se também as possibilidades de acesso à formação profissional. Desta forma, a educação de adultos passou a compor o mito da sociedade democrática brasileira em um regime de exceção. Esse mito foi traduzido em uma linguagem na qual a oferta dos serviços educacionais para os jovens e adultos das camadas populares era a nova chance individual de ascensão social, em uma época de “milagre econômico”. O sistema educacional se encarregaria de corrigir as desigualdades produzidas pelo modo de produção. Desse modo o Estado cumpria sua função de assegurar a coesão das classes sociais.

A dimensão formal e os limites dessa democratização de oportunidades ficavam explícitos na medida em que o Estado, ao não assumir a responsabilidade pela gratuidade e pela expansão da oferta, deixou a educação de jovens e adultos ao sabor dos interesses do ensino privado.<sup>5</sup>

O Ensino Supletivo concebido pelos documentos legais deveria estruturar-se em um Departamento no Ministério da Educação e Cultura, o Departamento de Ensino Supletivo (DESu). Esse Departamento teria uma

<sup>5</sup> Sobre o Ensino Supletivo no período militar veja a tese de doutorado de Haddad (1991) e a dissertação de mestrado de Vargas (1984).

Direção Geral com o objetivo de coordenar o desenvolvimento de todas as atividades de educação de adultos em nível nacional, visando, sobretudo, à sua expansão integrada com outras agências.

Apesar da intenção centralizadora no âmbito federal, sempre existiram certa dispersão e certo paralelismo entre os órgãos responsáveis pelo Ensino Supletivo. Como vimos, o MOBREAL gozou durante todo o período da sua existência de grande autonomia. No campo da teleeducação, faltou coordenação e houve conflitos entre diferentes órgãos, conflitos estes que, por vezes, se estendiam a diferentes ministérios.

Os programas federais decorrentes da criação do Ensino Supletivo ficaram a cargo do Departamento do Ensino Supletivo do MEC (DESU) de 1973 – ano de sua criação – até 1979, quando o órgão foi transformado em Subsecretaria de Ensino Supletivo (SESU) e subordinado à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus (SEPS). Os principais programas de âmbito federal desenvolvidos nesse período, todos eles relativos à modalidade de Suplência, referiam-se ao aperfeiçoamento dos exames supletivos e à difusão da metodologia de ensino personalizado com apoio de módulos didáticos realizada por meio da criação de Centros de Ensino Supletivo, ao lado de programas de ensino à distância via rádio e televisão.

Foi no âmbito estadual que o ensino supletivo se firmou, reinando, no entanto, a diversidade na sua oferta. A Lei Federal propôs que o Ensino Supletivo fosse regulamentado pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Isso criou uma grande variedade tanto de formas de organização como de nomenclaturas nos diversos programas ofertados pelos estados. Em praticamente todas as unidades da Federação foram criados órgãos específicos para o Ensino Supletivo dentro das Secretarias de Educação, cuja intervenção privilegiada era no ensino de 1º e 2º graus, sendo raras as iniciativas no campo da alfabetização de adultos.

Na esfera municipal, ao contrário, raramente foram criados órgãos específicos responsáveis pela suplência, exceção feita às capitais dos estados mais populosos. Regra geral, a ação dos municípios no campo da Suplência se resumiu aos convênios mantidos pelas prefeituras com o MOBREAL para o desenvolvimento de programas de alfabetização. Em alguns casos raros en-

contramos prefeituras que assumiram programas próprios de educação de adultos e em alguns casos mais raros ainda encontramos aquelas que atendiam de 5ª a 8ª séries do 1º grau e do 2º grau.

#### A Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a redemocratização da sociedade brasileira após 1985

Os anos imediatamente posteriores à retomada do governo nacional pelos civis em 1985 representaram um período de democratização das relações sociais e das instituições políticas brasileiras ao qual correspondeu um alargamento do campo dos direitos sociais. Foi um momento histórico em que antigos e novos movimentos sociais e atores da 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 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. Esse processo resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988 e seus desdobramentos nas constituições dos estados e nas leis orgânicas dos municípios, instrumentos jurídicos nos quais materializou-se o reconhecimento social dos direitos das pessoas jovens e adultas à educação fundamental, com a conseqüente responsabilização do Estado por sua oferta pública, gratuita e universal. A história da educação de jovens e adultos do período da redemocratização, entretanto, é marcada pela contradição entre a afirmação no plano jurídico do direito formal da população jovem e adulta à educação básica, de um lado, e sua negação pelas políticas públicas concretas, de outro.

#### A Nova República<sup>6</sup>

O primeiro governo civil pós-64 marcou simbolicamente a ruptura com a política de educação de jovens

<sup>6</sup> Sobre levantamento histórico da educação de jovens e adultos no período pós-regime militar, veja tese de doutorado de Di Piero (2000).

e adultos do período militar com a extinção do MOBREAL, cuja imagem pública ficara profundamente identificada com a ideologia e as práticas do regime autoritário. Estigmatizado como modelo de educação domesticadora e de baixa qualidade, o MOBREAL já não encontrava no contexto inaugural da Nova República condições políticas de acionar com eficácia os mecanismos de preservação institucional que utilizara no período precedente, motivo pelo qual foi substituído ainda em 1985 pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos – Educar.

Apesar de ter herdado do MOBREAL funcionários, estruturas burocráticas, concepções e práticas político-pedagógicas, a Fundação Educar incorporou muitas das inovações sugeridas pela Comissão que em princípios de 1986 formulou suas diretrizes político-pedagógicas. O paralelismo anteriormente existente foi rompido por meio da subordinação da Fundação Educar à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC. A Educar assumiu a responsabilidade de articular, em conjunto, o subsistema de ensino supletivo, a política nacional de educação de jovens e adultos, cabendo-lhe fomentar o atendimento nas séries iniciais do ensino de 1º grau, promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático, supervisionar e avaliar as atividades.

A diretriz de descentralização fez com que a Fundação assumisse o papel de órgão de fomento e apoio técnico, privilegiando a modalidade de ação indireta em apoio aos municípios, estados e organizações da sociedade civil. O objetivo era induzir que as atividades diretas da Fundação fossem progressivamente absorvidas pelos sistemas de ensino supletivo estaduais e municipais. Assim, as Comissões Municipais do MOBREAL foram dissolvidas e as prefeituras municipais, herdeiras das suas atividades de ensino, 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 de pesquisa e produção de materiais didáticos, bem como coordenações estaduais, responsáveis pela gestão dos convênios e assistência técnica aos parceiros, que passaram a deter maior autonomia para definir seus projetos político-pedagógicos.

Se em muitos sentidos a Fundação Educar representou a continuidade do MOBREAL, devem-se compu-

tar como mudanças significativas a sua subordinação à estrutura do MEC e a transformação em órgão de fomento e apoio técnico, em vez de instituição de execução direta. Houve uma relativa descentralização das suas atividades e a Fundação apoiou técnica e financeiramente algumas iniciativas inovadoras de educação básica de jovens e adultos conduzidas por prefeituras municipais ou instituições da sociedade civil.

De fato, com o processo de redemocratização política do país, a reorganização partidária, a promoção de eleições diretas nos níveis subnacionais de governo e a liberdade de expressão e organização dos movimentos sociais urbanos e rurais alargaram o campo para a experimentação e a inovação pedagógica na educação de jovens e adultos. As práticas pedagógicas informadas pelo ideário da educação popular, que até então eram desenvolvidas quase que clandestinamente por organizações civis ou pastorais populares das igrejas, retomaram visibilidade nos ambientes universitários e passaram a influenciar também programas públicos e comunitários de alfabetização e escolarização de jovens e adultos.

Esse processo de revitalização do pensamento e das práticas de educação de jovens e adultos refletiu-se na Assembléia Nacional Constituinte. Nenhum feito no terreno institucional foi mais importante para a educação de jovens e adultos nesse período que a conquista do direito universal ao ensino fundamental público e gratuito, independentemente de idade, consagrado no Artigo 208 da Constituição de 1988. Além dessa garantia constitucional, as disposições transitórias da Carta Magna estabeleceram um prazo de dez anos durante os quais os governos e a sociedade civil deveriam concentrar esforços para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, objetivos aos quais deveriam ser dedicados 50% dos recursos vinculados à educação dos três níveis de governo.

A vigência desses mecanismos, somada à descentralização das receitas tributárias em favor dos estados e municípios e à vinculação constitucional de recursos para o desenvolvimento e a manutenção do ensino, constituiu a base para que, nos anos subseqüentes, pudesse vir a ocorrer uma significativa expansão e melhoria do atendimento público na escolarização de jovens e adultos. O fato de a Organização das Nações Unidas haver

declarado 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização e convocado para essa data a Conferência Mundial de Educação para Todos reforçava essa expectativa que, entretanto, acabou não se confirmando.

#### A educação de jovens e adultos em três planos e duas leis de educação

Uma das medidas adotadas em março de 1990, logo no início do governo Fernando Collor de Mello, foi a extinção da Fundação Educar. Esse ato fez parte de um extenso rol de iniciativas que visavam ao “enxugamento” da máquina administrativa e à retirada de subsídios estatais, simultâneas 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, recursos esses que conformavam o fundo que nas duas décadas anteriores financiara o MOBRAL e a Fundação Educar.

A extinção da Educar surpreendeu os órgãos públicos, as entidades civis e outras instituições conveniadas, que a partir daquele momento tiveram que arcar sozinhas com a responsabilidade pelas atividades educativas anteriormente mantidas por convênios com a Fundação. A medida representa um marco no processo de descentralização da escolarização básica de jovens e adultos, pois embora não tenha sido negociada entre as esferas de governo, representou a transferência direta de responsabilidade pública dos programas de alfabetização e pós-alfabetização de jovens e adultos da União para os municípios. Desde então, a União já não participa diretamente da prestação de serviços educativos, enquanto a participação relativa dos municípios na matrícula do ensino básico de jovens e adultos tendeu ao crescimento contínuo, concentrando-se nas séries iniciais do ensino fundamental, ao passo que os Estados (que ainda respondem pela maior parte do alunado) concentram as matrículas do segundo segmento do ensino fundamental e do ensino médio.

Nos dois anos que antecederam o *impeachment* do presidente Collor, seu governo prometeu colocar em mo-

vimento um Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) que, salvo algumas ações isoladas, não transpôs a fronteira das intenções. Tendo mobilizado representações da sociedade civil e instâncias subnacionais de governo em sua elaboração, o PNAC prometia, dentre outras medidas, substituir a atuação da extinta Fundação Educar por meio da transferência de recursos federais para que instituições públicas, privadas e comunitárias promovessem a alfabetização e a elevação dos níveis de escolaridade dos jovens e adultos. Desacreditado como o governo que o propôs, o PNAC foi abandonado no mandato-tampão exercido do vice-presidente Itamar Franco.

Em 1993 o governo federal desencadeou mais um processo de consulta participativa com vistas à formulação de outro plano de política educacional, cuja existência era requisito para que o Brasil (na condição de um dos nove países que mais contribuem para o elevado número de analfabetos no planeta) pudesse ter acesso prioritário a créditos internacionais vinculados aos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos. Concluído em 1994, às vésperas do final daquele governo, o Plano Decenal fixou metas de prover oportunidades de acesso e progressão no ensino fundamental a 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de jovens e adultos pouco escolarizados.

Eleito para a Presidência da República em 1994 e reeleito em 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso colocou de lado o Plano Decenal e priorizou a implementação de uma reforma político-institucional da educação pública que compreendeu diversas medidas, dentre as quais a aprovação de uma emenda constitucional, quase que simultaneamente à promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A nova LDB 9.394, aprovada pelo Congresso em fins de 1996, foi relatada pelo senador Darcy Ribeiro e não tomou por base o projeto que fora objeto de negociações ao longo dos oito anos de tramitação da matéria e, portanto, desprezou parcela dos acordos e consensos estabelecidos anteriormente. A seção dedicada à educação básica de jovens e adultos resultou curta e pouco inovadora: seus dois artigos reafirmam o direito dos jovens e adultos trabalhadores ao ensino básico adequado às suas condições peculiares de estudo, e o dever do poder

público em oferecê-lo gratuitamente na forma de cursos e exames supletivos. A única novidade dessa seção da Lei foi o rebaixamento das idades mínimas para que os candidatos se submetam aos exames supletivos, fixadas em 15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio. A verdadeira ruptura introduzida pela nova LDB com relação à legislação anterior reside na abolição da distinção entre os subsistemas de ensino regular e supletivo, integrando organicamente a educação de jovens e adultos ao ensino básico comum. A flexibilidade de organização do ensino e a possibilidade de aceleração dos estudos deixaram de ser atributos exclusivos da educação de jovens e adultos e foram estendidas ao ensino básico em seu conjunto. Maior integração aos sistemas de ensino, de um lado, certa indeterminação do público-alvo e diluição das especificidades psicopedagógicas, de outro, parecem ser os resultados contraditórios da nova LDB sobre a configuração recente da educação básica de jovens e adultos.

A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases prevêem que o Executivo federal elabore e submeta ao Congresso planos plurianuais de educação. Mais específicas, as Disposições Transitórias da nova LDB determinaram que a União encaminhasse ao Congresso um Plano Nacional de Educação de duração decenal, consoante a Declaração Mundial de Educação Para Todos. Esse foi o impulso para que, em meados de 1997, o MEC desse início a um processo de consultas que resultou em um Projeto de Plano Nacional de Educação (PNE) apresentado em fevereiro de 1998 à Câmara dos Deputados. Simultânea e paralelamente à iniciativa do Executivo, uma articulação de organizações estudantis, sindicais e científico-técnicas de educadores fez convergir para o II Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte: nov. 1997) um conjunto de propostas para a educação denominado “O PNE da sociedade brasileira”, também convertidos em projeto de lei. 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 dos montantes de financiamento. Em fins de 1999 o relator da matéria emitiu um parecer que adere ao paradigma da educação con-

tinuada ao largo da vida, entendida como direito de cidadania, motor de desenvolvimento econômico e social e instrumento de combate à pobreza. Desde esse 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 substitutivo 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. 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. Ao formular os objetivos, entretanto, foram mantidas as mesmas metas quantitativas propostas no PL do Executivo, restritas à alfabetização e às quatro séries iniciais do ensino fundamental. Aprovado nas comissões do Congresso, o PNE, até maio de 2000, ainda aguardava votação em plenário.

#### A reforma educacional e o FUNDEF

A reforma educacional iniciada em 1995 veio 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 federal. Tem por objetivos descentralizar os encargos financeiros com a educação, racionalizando e redistribuindo o gasto público em favor do ensino fundamental obrigatório. 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 à descentralização do financiamento e da produção dos serviços.

O principal instrumento da reforma foi a aprovação da Emenda Constitucional 14/96, que suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 o artigo que comprometia a sociedade e os governos a erradicar 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, 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 foi reunida em cada unidade federada em um Fundo contábil, posteriormente redistribuído entre as esferas de governo estadual e municipal proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino. Nesse novo arranjo do regime de colaboração entre as esferas de governo, a União deveria cumprir a função supletiva e redistributiva complementando os Fundos daqueles Estados cuja arrecadação não assegurava o valor mínimo por aluno ao ano, fixado em decreto presidencial anualmente com base na previsão da receita e das matrículas. A lei obrigou estados e municípios a implementar planos de carreira para o magistério, aplicar pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício e na habilitação de professores leigos, e instituir 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 induziu 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 daria maior liberdade aos estados para investir no ensino médio e à União para investir no ensino superior. Essa redistribuição dos encargos educacionais entre as esferas de governo, realizada sem uma ampliação dos recursos públicos para o setor, deixou larga margem de dúvida sobre as possibilidades de seguir expandindo o sistema público de ensino de modo a atender ao novo perfil demográfico da população e cobrir os elevados déficits de vagas, reduzindo os dramáticos índi-

ces de evasão e repetência que caracterizam o sistema educacional, melhorando a qualidade da educação e as condições de trabalho do magistério.

A operacionalização do dispositivo constitucional que criou o FUNDEF exigiu regulamentação adicional. Embora tenha sido aprovada por unanimidade do Congresso, a Lei 9.424/96 recebeu vetos do presidente, um dos quais impediu que as matrículas registradas no ensino fundamental presencial de jovens e adultos fossem computadas para efeito dos cálculos dos fundos, medida que focalizou o investimento público no ensino de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos e desestimulou o setor público a expandir o ensino fundamental de jovens e adultos.

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. Com a aprovação da Lei 9.424, 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. Como a cobertura escolar nestes dois níveis de ensino é deficitária e a demanda social explícita por eles muito maior, a expansão do financiamento da educação básica de jovens e adultos (condição para a expansão da matrícula e melhoria de qualidade) experimentou dificuldades ainda maiores que aquelas já observadas no passado.

#### Três programas federais de educação de jovens e adultos

A década de 1990 tem sido marcada pela relativização – nos planos cultural, jurídico e político – dos direitos educativos das pessoas jovens e adultas conquistados no momento anterior.<sup>7</sup> A continuidade do processo de democratização, que implicava transpor para as políticas públicas efetivas os direitos educacionais conqui-

<sup>7</sup> Sobre o tema veja artigo de Haddad (1997)

tados formalmente no plano jurídico, foi obstada pela crise de financiamento e pela reforma do Estado. As políticas de estabilização monetária e ajuste 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. Consolidaram-se a tendência à descentralização do financiamento e dos serviços, bem como a posição marginal ocupada pela educação básica de jovens e adultos nas prioridades de política educacional.

Um dos fatos associados a esse processo é o recuo do Ministério da Educação no exercício de suas funções de coordenação, ação supletiva e redistributiva na provisão da educação básica de jovens e adultos. Na verdade, o governo federal não se retirou totalmente da provisão desses serviços, pois 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. Tudo indica 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 – possibilitou a promoção do deslocamento dos programas de formação de pessoas adultas dos organismos de gestão educacional para outros setores da administração, de que resultou a atual dispersão dos programas federais. De fato, ao longo da segunda metade dos anos 90 foram concebidos e tiveram início três programas federais de formação de jovens e adultos de baixa renda e escolaridade que guardam entre si pelo menos dois traços comuns: nenhum deles é coordenado pelo Ministério da Educação e todos são desenvolvidos em regime de parceria, envolvendo diferentes instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa.

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi idealizado em 1996 pelo Ministério da Educação, mas é coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária (organismo vinculado à Presidência da República que

desenvolve ações sociais de combate à pobreza). 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 com apenas cinco meses de duração, destinado prioritariamente ao público juvenil e aos municípios e periferias urbanas em que se encontram os índices mais elevados de analfabetismo do país. Implementado desde 1997, o Programa teve uma expansão rápida que parece estar associada à engenhosa parceria envolvendo o co-financiamento pelo MEC, empresas e doadores individuais, a mobilização de infra-estrutura, alfabetizando e alfabetizadores por parte dos governos municipais, e a capacitação e a supervisão pedagógica dos educadores realizadas por estudantes e docentes de universidades públicas e privadas. A Coordenação afirma que nos três primeiros anos de funcionamento o PAS chegou a 866 municípios e atendeu 776 mil alunos, dos quais menos de um quinto adquiriu a capacidade de ler e escrever pequenos textos, resultado atribuído pelas universidades ao tempo demasiadamente curto previsto para a alfabetização. Manejando um conceito operacional de alfabetismo muito estreito, o PAS corre o risco de redundar em mais uma campanha fracassada de alfabetização se não conseguir assegurar que os egressos tenham oportunidades de prosseguir estudos nas redes públicas de ensino, o que é dificultado pela orientação da política educacional mais geral que direciona e focaliza os recursos somente para o ensino de crianças e adolescentes.

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) 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. Coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), o Programa foi delineado em 1997 e operacionalizado a partir de 1998,

envolvendo a parceria entre o governo federal (responsável pelo financiamento), universidades (responsáveis pela formação dos educadores) e sindicatos ou movimentos sociais do campo (responsáveis pela mobilização dos educandos e educadores). O alvo principal do PRONERA é a alfabetização inicial de trabalhadores rurais assentados que se encontram na condição de analfabetismo absoluto, aos quais oferece cursos com um ano letivo de duração, mas seu componente mais inovador é aquele pelo qual as universidades parceiras proporcionam a formação dos alfabetizadores e a elevação de sua escolaridade básica. Mesmo sem dispor de fonte estável de financiamento, o PRONERA vem subsistindo aos riscos de descontinuidade: em 1999 chegou a 55 mil alfabetizando e pelo menos 2,5 mil monitores nas 27 unidades da Federação.

Coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (SEFOR/MTb), o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR) não é um programa de ensino fundamental ou médio, destinando-se à qualificação profissional da população economicamente ativa, entendida como formação complementar e não substitutiva à educação básica. Desde sua concepção em 1995 a SEFOR/MTb delineou um perfil de formação requerido pelo mercado de trabalho que, ao lado das competências técnicas específicas e habilidades de gestão, compreende a educação básica dos trabalhadores, motivo pelo qual comportam iniciativas destinadas à elevação da escolaridade de jovens e adultos do campo e da cidade. Financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o PLANFOR é operado descentralizadamente por 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 a articulação dessa malha difusa de agentes de formação profissional foram parcialmente descentralizados, 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. O Plano visou ampliar e diversificar a oferta de educação profissional com vistas a qualificar e requalificar anualmente 20% da PEA por intermédio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais. Entre 1996 e 1998, quase 60% dos cinco milhões de trabalhadores atendidos pelo PLANFOR receberam cursos em habilidades básicas, mas o baixo nível de escolaridade dos cursistas continuou a ser apontado como obstáculo à eficácia do Programa. Contraditoriamente, vem ocorrendo uma escassa articulação entre a política nacional de formação profissional consubstanciada no PLANFOR e as redes estaduais e municipais de ensino, que constituem os principais agentes públicos na oferta de oportunidades de educação básica de jovens e adultos.

#### Desafios presentes e futuros

#### Democratização da educação e superação do analfabetismo

Ao longo da segunda metade deste século houve um importante movimento de ampliação da oferta de vagas no ensino público no nível fundamental que transformou a escola pública brasileira em uma instituição aberta a amplas camadas da população, superando em parte o caráter elitista que a caracterizava no início do século, quando apenas alguns poucos privilegiados tinham acesso aos estudos. Neste momento em que se inicia um novo século, porém, essa oferta de vagas ainda se mostra insuficiente, pois um grande número de crianças e adolescentes não está estudando.

A ampliação da oferta escolar não foi acompanhada de uma melhoria das condições do ensino, de modo que, hoje, temos mais escolas, mas sua qualidade é muito ruim. A má qualidade do ensino combina-se à situação de pobreza extrema em que vive uma parcela importante da população para produzir um contingente numeroso de crianças e adolescentes que passam pela escola sem lograr aprendizagens significativas e que, submetidas a experiências penosas de fracasso e repe-

tência escolar, acabam por abandonar os estudos. Temos agora um novo tipo de exclusão educacional: antes as crianças não podiam freqüentar a escola por ausência de vagas, hoje ingressam na escola mas não aprendem e dela são excluídas antes de concluir os estudos com êxito.

Essa nova modalidade de exclusão educacional que acompanhou a ampliação do ensino público acabou produzindo um elevado contingente de jovens e adultos que, apesar de terem passado pelo sistema de ensino, nele realizaram aprendizagens insuficientes para utilizar com autonomia os conhecimentos adquiridos em seu dia-a-dia. O resultado desse processo é que, no conjunto da população, assiste-se à gradativa substituição dos analfabetos absolutos por um numeroso grupo de jovens e adultos cujo domínio precário da leitura, da escrita e do cálculo vem sendo tipificado como analfabetismo funcional.

De fato, ao longo do século XX o percentual de analfabetos absolutos no conjunto da população veio declinando continuamente, alcançando na metade dos anos 90 um patamar próximo a 15% dos jovens e adultos brasileiros. Em 1996, entretanto, quase um terço da população com mais de 14 anos não havia concluído sequer quatro anos de estudos e aqueles que não haviam completado o ensino obrigatório de oito anos representavam mais de dois terços da população nessa faixa etária. Pesquisa recente mostrou que são necessários mais de quatro anos de escolarização bem-sucedida para que um cidadão adquira as habilidades e competências cognitivas que caracterizam um sujeito plenamente alfabetizado diante das às exigências da sociedade contemporânea, o que coloca na categoria de analfabetos funcionais aproximadamente a metade da população jovem e adulta brasileira.<sup>8</sup>

Esses dados demonstram que o desafio da expansão do atendimento na educação de jovens e adultos já não reside apenas na população que jamais foi à escola, mas se estende àquela que freqüentou os bancos escolares mas neles não obteve aprendizagens suficientes para participar plenamente da vida econômica, política e cul-

tural do país e seguir aprendendo ao longo da vida. Cada vez torna-se mais claro que as necessidades básicas de aprendizagem dessa população só podem ser satisfeitas por uma oferta permanente de programas que, sendo mais ou menos escolarizados, necessitam institucionalidade e continuidade, superando o modelo dominante nas campanhas emergenciais e iniciativas de curto prazo, que recorrem a mão-de-obra voluntária e recursos humanos não-especializados, características da maioria dos programas que marcaram a história da educação de jovens e adultos no Brasil.

A estruturação tardia do sistema público de ensino brasileiro, suas mazelas e os equívocos das políticas educacionais não parecem suficientes, porém, para esclarecer as causas da persistência de elevados índices de analfabetismo absoluto e funcional e de uma média de anos de estudos inferior àquela de países latino-americanos com níveis equivalentes de desenvolvimento econômico. Essa descontinuidade entre as dimensões econômica e cultural da modernização torna-se compreensível quando percebemos a estreita associação entre a incidência da pobreza e as restrições ao acesso à educação. A história brasileira nos oferece claras evidências de que as margens da inclusão ou da exclusão educacional foram sendo construídas simétrica e proporcionalmente à extensão da cidadania política e social, em íntima relação com a participação na renda e o acesso aos bens econômicos. A tese corrente que converte associações positivas em nexos causais, afirmando que a elevação da escolaridade promove o acesso ao trabalho e melhora a distribuição da renda, é apenas uma meia-verdade elevada à condição de certeza com base em certa dose de ingenuidade sociológica e otimismo pedagógico. A inversão dessa mesma equação nos leva a crer ser improvável a elevação da escolaridade da população sem a simultânea ampliação de oportunidades de trabalho, transformação do perfil da distribuição da renda e de participação política da maioria dos brasileiros.

#### Os jovens e a nova identidade da educação de adultos

Estreitamente relacionado ao tópico anterior, emerge um segundo desafio para a educação de jovens e adul-

<sup>8</sup> Veja Haddad (1997) e Ribeiro (1999).

tos, representado pelo perfil crescentemente juvenil dos alunos em seus programas, grande parte dos quais são adolescentes excluídos da escola regular. Há uma ou duas décadas, a maioria dos educandos de programas de alfabetização e de escolarização de jovens e adultos eram pessoas maduras ou idosas, de origem rural, que nunca tinham tido oportunidades escolares. A partir dos anos 80, os programas de escolarização de adultos passaram a acolher um novo grupo social constituído por jovens de origem urbana, cuja trajetória escolar anterior foi mal-sucedida. O primeiro grupo vê na escola uma perspectiva de integração sociocultural; o segundo mantém com ela uma relação de tensão e conflito aprendida na experiência anterior. Os jovens carregam consigo o estigma de alunos-problema, que não tiveram êxito no ensino regular e que buscam superar as dificuldades em cursos aos quais atribuem o caráter de aceleração e recuperação. Esses dois grupos distintos de trabalhadores de baixa renda encontram-se nas classes dos programas de escolarização de jovens e adultos e colocam novos desafios aos educadores, que têm que lidar com universos muito distintos nos planos etários, culturais e das expectativas em relação à escola. Assim, os programas de educação escolar de jovens e adultos, que originalmente se estruturaram para democratizar oportunidades formativas a adultos trabalhadores, vêm perdendo sua identidade, na medida em que passam a cumprir funções de aceleração de estudos de jovens com defasagem série-idade e regularização do fluxo escolar.

#### O direito à educação e o papel do Estado na oferta de ensino aos jovens e adultos

Nesse breve histórico pudemos constatar que a responsabilidade pela oferta de escolarização de jovens e adultos no Brasil sempre foi compartilhada por órgãos públicos e por organizações societárias. A partir de 1940, o setor público, particularmente o governo federal, assumiu o papel de protagonista da oferta educacional dirigida à população adulta, tomando a iniciativa de promover programas próprios e acionar mecanismos de indução e controle sobre outros níveis de governo. Foi assim com as campanhas de alfabetização da década de 1950, com o MOBREAL ou com a Lei 5.692 de 1971

que institucionalizou o Ensino Supletivo. O ponto alto do movimento de reconhecimento do direito de todos à escolarização e da correspondente responsabilização do setor público pela oferta gratuita de ensino aos jovens e adultos ocorreu com a aprovação da Constituição em 1988. As políticas educacionais dos anos 90, porém, foram delineando uma transição na direção do esvaziamento do direito social à educação básica em qualquer idade, ao qual correspondeu um movimento da fronteira que delimita as responsabilidades do Estado e da sociedade na provisão dos serviços de educação de jovens e adultos.

Premida pelas políticas de ajuste das contas públicas, a reforma educacional implementada pelo governo federal na segunda metade dos anos 90 acabou por focalizar recursos no ensino fundamental de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos em detrimento de outros níveis de ensino e grupos etários, como as crianças pequenas e os jovens e adultos com baixa escolaridade. O que se observa ao final dos anos 90 na ação do governo federal é uma pulverização de projetos de alfabetização e elevação de escolaridade em diversos ministérios, com a renúncia do Ministério da Educação em assumir responsabilidades pelo atendimento direto e exercer o papel de liderança, coordenação e indução dos governos subnacionais. Ao mesmo tempo, o Conselho da Comunidade Solidária assumiu a iniciativa de reproduzir velhos modelos ineficazes de campanhas emergenciais de alfabetização de jovens e adultos, implementando o Programa Alfabetização Solidária com recursos de doação de empresas e indivíduos, ficando a responsabilidade pelo financiamento de um direito básico da cidadania ao sabor da filantropia ou da boa vontade da sociedade civil.

Observa-se, assim, que o ensino fundamental de jovens e adultos perde terreno como atendimento educacional público de caráter universal, e passa a ser compreendido como política compensatória coadjuvante no combate às situações de extrema pobreza, cuja amplitude pode estar condicionada às oscilações dos recursos doados pela sociedade civil, sem que uma política articulada possa atender de modo planejado ao grande desafio de superar o analfabetismo e elevar a escolaridade da maioria da população.

Por outro lado, o veto presidencial à contagem das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos

para efeito dos cálculos do FUNDEF representou a transferência aos estados e municípios da responsabilidade de responder à crescente pressão de demanda, sem que lhes fossem oferecidas as condições de atendê-la de maneira satisfatória. Esse é um dos motivos pelos quais estados e municípios têm procurado alternativas de redução dos custos para satisfação da demanda por educação de adultos, seja mediante o incentivo a iniciativas de organizações da sociedade civil, seja recorrendo aos meios de ensino à distância, mesmo quando essas alternativas metodológicas não produzem os resultados esperados nos níveis de aprendizagem, permanência, progressão e conclusão de estudos.

#### A difusão das parcerias e o debate sobre serviços públicos não-estatais

Ao mesmo tempo em que as políticas educacionais constroem o papel dos organismos governamentais na provisão de oportunidades de formação para jovens e adultos, crescem a visibilidade e a importância relativa das iniciativas da sociedade civil, difundindo-se as práticas de parceria envolvendo universidades, movimentos sociais, organizações não-governamentais, associações comunitárias, sindicatos de trabalhadores, fundações privadas, organismos empresariais e órgãos públicos das três esferas de governo no desenvolvimento de projetos de alfabetização, elevação de escolaridade e/ou de formação profissional. A disseminação de distintas práticas de parceria configura um terreno de experimentação de diferentes concepções do que possam vir a ser, num contexto de reforma do Estado, os serviços públicos não-estatais.

#### A educação continuada ao longo da vida

Um movimento em sentido oposto ao esvaziamento do direito dos jovens e adultos à escolaridade básica vem sendo observado em países desenvolvidos da Europa, América do Norte e Sudeste Asiático, onde a população adulta passa a dispor de oportunidades crescentes de formação geral, profissional e atualização permanente. A extrema valorização da educação nas sociedades pós-industriais está relacionada à aceleração da velocidade

de produção de novos conhecimentos e difusão de informações, que tornaram a formação continuada um valor fundamental para a vida dos indivíduos e um requisito para o desenvolvimento dos países perante a sistemas econômicos globalizados e competitivos. O paradigma de educação continuada emergente nessas regiões concebe como espaços educativos múltiplas dimensões da vida social, inclusive os ambientes urbano e de trabalho, as associações civis, os meios de comunicação e as demais instituições e aparelhos culturais. Nesse marco, as instituições escolares respondem por apenas uma parcela da formação permanente dos indivíduos, que se apropriam de conhecimentos veiculados por outros sistemas de informação e difusão cultural.

O Brasil que ingressa no século XXI está integrado cultural, tecnológica e economicamente a essas sociedades pós-industriais, e comporta dentro de si realidades tão desiguais que fazem com que as possibilidades e os desafios da educação permanente também estejam colocados para extensas parcelas de nossa população. O desafio maior, entretanto, será encontrar os caminhos para fazer convergir as metodologias e práticas da educação continuada em favor da superação de problemas do século XIX, como a universalização da alfabetização.

---

SÉRGIO HADDAD é doutor em Educação, professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, presidente da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG) e secretário executivo de Ação Educativa – assessoria, pesquisa e informação. E-mail: acaoeduca@originet.com.br

MARIA CLARA DI PIERRO é doutora em Educação e assessora da organização não-governamental Ação Educativa. E-mail: acaoeduca@originet.com.br

#### Referências bibliográficas

- ALMEIDA, T.W., (coord.), (1976). *Programa de alfabetização funcional na região nordeste*: subsídios para avaliação. Rio de Janeiro: MEC/MOBRAI.
- AMORIM, J.R., (1978). *O adulto analfabeto e a necessidade de alfabetização*. Belo Horizonte, s.ed., 27 p. (relatório de pesquisa)

- AVELAR, R.F., (1981). *A aquisição do código escrito : o desempenho dos alunos do Programa de Alfabetização Funcional do Mobral*. Dissertação de Mestrado. Porto Alegre: PUC-RS, 245 p.
- BANDEIRA, M.S.D., (s.d.). *Áreas de resistência ao programa de alfabetização funcional*. Mobral/Sepes, 179 p. (relatório de pesquisa)
- BARRETO, Elba S. de Sá, (1986). *Ensino Supletivo em São Paulo: entre ricas experiências e pobres resultados*. São Paulo: FCC, 148 p.
- 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, p. 16-22.
- \_\_\_\_\_. (1993). Considerações a propósito de um projeto educacional. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 7, n.1, p. 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, p. 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, set.
- \_\_\_\_\_. (1984). *O Parecer do Conselho Estadual de Educação 72/84*. São Paulo (mimeo), p. 123-143.
- CASTRO C.M. et al., (1980). *O enigma do supletivo*. Brasília: MEC, 220 p.
- 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., (1997). (Hamburgo: 14-18 de julio) *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos y Plan de Acción para el Futuro*. Hamburgo: UIE/UNESCO, 26 p.
- CONGRESSO Nacional de Educação, 2ª, (1997). (Belo Horizonte, nov.) *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*. S.l.: s.ed., 73 p. (apresentado à Câmara dos Deputados pelo Deputado Ivan Valente como PL 4155/98)
- CUNHA, L.A., (1977). *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.
- CUNHA L. A. & GÓES M. de, (1985). *O Golpe na Educação*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DAUSTER, T. et al., (1981). *O cavalo dos outros : resumo do estudo sobre a categoria social, educação e os alunos do programa de alfabetização funcional do Mobral*. Tecnologia Educacional, Rio de Janeiro, v. 10, n. 40, p. 16-22, mai./jun.
- DI PIERRO, M.C., (2000). *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. Tese de Doutorado em Educação. PUC- SP, 314 p.
- DRAIBE, Sônia M., (coord.), (1999). *Análise qualitativa dos programas inovadores do Comunidade Solidária: relatório síntese*. Campinas: NEPP/UNICAMP, p. 58-103.
- ENCONTRO Latino-Americano sobre Educação de Jovens e Adultos Trabalhadores (Olinda, PE: 1993), (1994). *Anais*. Brasília: INEP, 381p.
- FERRARI, A.R., (1987). Escola e produção do analfabetismo no Brasil. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 81-96.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo; REALE, Miguel et al. , (1984). Educação e cultura na Constituição Brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 151, p. 654-684, set./dez.
- FLETCHER, P.R., (1983). *Mobral e a alfabetização : a promessa, a experiência e alguma evidência de seus resultados*. Rio de Janeiro, IPEA/CNRH, 58 p.
- GALHEIGO, A.M., (1984). *O planejamento curricular como mecanismo de democratização do ensino : estudo exploratório do caso dos cursos de suplência do município do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Educação. Rio de Janeiro, PUC. (153 p.)
- HADDAD, S. et al., (1989). O Ensino Supletivo – Função Suplência – no Brasil: indicações de uma pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 70, n. 166, p. 346-70, set./dez.
- 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.
- \_\_\_\_\_. & FREITAS, M.V., (1988). *Diagnóstico dos estudos e pesquisas sobre cursos supletivos : função suplência – via rádio, televisão e correspondência*. São Paulo, CEDI, 159 p.

- \_\_\_\_\_, & SIQUEIRA, M.C. Di P., (1988). *Diagnósticos dos estudos e pesquisas sobre política, estrutura e funcionamento do ensino supletivo na função suplência: relatório final*. São Paulo: CEDI.
- HADDAD, Sérgio, (1979). *Promoção de programas de alfabetização, pós-alfabetização e educação de adultos em vinculação com instituições de ensino superior no país*. São Paulo, CRESALC/CEDI.
- \_\_\_\_\_, (1987). *Ensino Supletivo no Brasil: o estado da arte*. Brasília: INEP/REDC, 136 p.
- \_\_\_\_\_, (1991). *Estado e educação de adultos (1964/1985)*. Tese de Doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.
- \_\_\_\_\_, (1997). A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (org.), *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez.
- \_\_\_\_\_, (coord.), (1997). *Alfabetismo funcional na cidade de São Paulo*. São Paulo: Ação Educativa, 285 p. e anexos, mimeo.
- 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.
- LOVISOLO, Hugo, (1988). A educação de adultos entre dois modelos. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, n. 67, p. 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.
- MAFRA, M.S., (1980). *Conhecendo os Centros de Estudos Supletivos*. Brasília: MEC-SEPS, 64 p.
- 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.
- MARSHALL, T.H., (1987). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MEC SEPS, (1983). *Revitalização dos Centros de Estudos Supletivos*. Brasília: MEC-SEPS, 31 p.
- MENDONÇA, T.N.J., (1985). *Movimento Brasileiro de Alfabetização: subsídios para uma leitura crítica do discurso oficial*. Dissertação de Mestrado em Educação. Goiânia: UFGO, 186 p.
- O'DONNELL, G., (1981). Anotações para uma Teoria do Estado. In: *Revista de Cultura e Política*, n. 3 e 4. São Paulo: CEDEC.
- \_\_\_\_\_, (1990). *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PAIVA, V.P., (1973). *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_, (1981-1982). *MOBRAL: um desacerto autoritário I, II e III*. Rio de Janeiro: Síntese, Ibrades, n. 23-24.
- \_\_\_\_\_, (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, p. 21-40.
- PARECER N. 699/72, C.F.E. de 1ª e 2ª grau, aprovado em 6-7-72.
- POSTHUMA, Anne Caroline, [s.d.]. *Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do PLANFOR*. Brasília: MTb/SEFOR.
- PRAXEDES, L., (1983). *A problemática dos cursos de suplência no estado de São Paulo; legislação e prática*. Mestrado em Educação. São Paulo: USP, 1983, 2 v.
- REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS, (1973). Rio de Janeiro. INEP, v. 59, n. 131, p. 363/568.
- RIBEIRO, Vera Maria Masagão, (1999). *Alfabetismo e atitudes: pesquisa com jovens e adultos*. Campinas: Papirus; São Paulo: Ação Educativa, 255 p.
- ROMANELLI, O. de O., (1978). *História da Educação no Brasil: 1930/1973*. Petrópolis: Vozes.
- ROMÃO, José Eustáquio, (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, p. 36-52.
- \_\_\_\_\_, (1999). *Educação de jovens e adultos: cenário e perspectivas*. São Paulo: IPF, 1999, 36 p. (Cadernos de EJA, 5).
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Educação. Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, (1977). *Ensino Supletivo. Legislação Federal e Estadual*, por Ivo Giannella e outros. São Paulo, SE/CENP.
- SAVIANI, D., (1987). *Política e educação no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- SILVA, Camila Croso; GIL, I Juca Pirama Camargo, DIPIERRO, Maria Clara, (1999). Avaliando o primeiro ano de implantação do FUNDEF. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro, n. 3, p. 167-172.
- VARGAS, Sonia Maria de, (1984). A atuação do Departamento de Ensino Supletivo do MEC no período 1973-1979. Dissertação de Mestrado, PUC/RJ.