

Luta social e reconhecimento jurídico do Direito Humano dos jovens e adultos à educação

Maria Clara Di Pierro*

Resumo

O artigo recupera os principais momentos da história da educação de jovens e adultos no Brasil nos últimos cinquenta anos, e conclui que os movimentos sociais contribuíram decisivamente para a inscrição nos instrumentos jurídicos nacionais do direito dessa população à educação. O texto analisa as políticas públicas de educação do período recente e faz indicações para a atualização da agenda de lutas pelo direito humano à educação na juventude e na vida adulta.

Palavras-chave: Educação de jovens e adultos. Direito à educação. Políticas educacionais. Legislação educacional.

Social fight and juridical acknowledgement of the human right of young and adults to education

Abstract

The article reviews the main periods in the history of youth and adult education in Brazil in the last fifty years and concludes that the social movements contributed decisively to the acknowledgement of the right of this population to education in the national juridical means. The article analyses public policies in the recent period and proposes items to update the agenda of fights for the human right to education during youth and in adult life.

Keywords: Youth and adult education. Right to education. Educational policies. Educational legislation.

* Professora Doutora em Educação – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo/ USP e diretora da organização não governamental Ação Educativa.

Quando tratamos nos dias atuais da educação de pessoas jovens e adultas, estamos nos referindo a um conjunto variado de processos formais e informais de aprendizagem pelos quais as pessoas enriquecem seus conhecimentos, cultura e qualificações profissionais para satisfazer a necessidades individuais ou coletivas. Compreendida como chave para a conquista e garantia de outros direitos, a educação ao longo da vida tem por objetivos desenvolver a autonomia e o sentido de responsabilidade das pessoas e comunidades para enfrentar as rápidas transformações socioeconômicas e culturais por que passam o mundo atual, estimulando o convívio tolerante e a participação criativa e consciente dos cidadãos na construção e manutenção de sociedades democráticas e pacíficas. Essa é a perspectiva adotada na V Conferência Internacional de Educação de Adultos – Confintea (Alemanha, 1997) e expressa na Declaração de Hamburgo:

Art. 1º – [...] reafirmamos que apenas o desenvolvimento centrado no ser humano e a existência de uma sociedade participativa, baseada no respeito integral aos direitos humanos, levarão a um desenvolvimento justo e sustentável. A efetiva participação de homens e mulheres em cada esfera da vida é requisito fundamental para a humanidade sobreviver e enfrentar os desafios do futuro.

Art. 2º – A educação de adultos, dentro desse contexto, torna-se mais que um direito: é chave para o século XXI; é tanto conseqüência para o exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. [...] é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da igualdade entre os sexos, do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça [...].

Essa concepção ampliada de educação ao longo da vida não se esgota na escolarização, compreendendo também aprendizagens realizadas de forma sistemática ou incidental nas mais diversas práticas sociais familiares, comunitárias, religiosas, políticas, de trabalho, de informação, comunicação, lazer ou fruição cultural. Em uma cultura letrada como a que vivemos, tais aprendizagens e práticas sociais são mediadas pela escrita e outras tecnologias e códigos culturais da modernidade que cumpre à escola básica difundir. Por essa razão, no contexto latino-americano, a educação de pessoas jovens e adultas com frequência se confunde com a reparação dos direitos à alfabetização e à escolarização elementar violados na infância e adolescência. Afinal, a América Latina tem 39 milhões de analfabetos e 110 milhões de pessoas com escolaridade reduzida e de baixa qualidade. O Brasil é o país do continente que mais contribui para esses números: dentre os 132 milhões de jovens e adultos registrados em 2005, 67 milhões (51%) tinham baixa escolaridade, sendo 14

milhões de analfabetos absolutos (11%) e cerca de 33 milhões de analfabetos funcionais (25% da população nessa faixa etária têm menos de quatro anos de estudo). Entretanto, menos de 10% dos jovens e adultos analfabetos ou com poucos anos de estudo fruem oportunidades de escolarização.

O desrespeito aos direitos educativos dos jovens e adultos resulta, dentre outras causas, da postergação do tema nas políticas governamentais. No Brasil, como em quase toda a América Latina, a educação de jovens e adultos ocupou, no desenvolvimento do sistema de ensino público, um papel subsidiário às demais modalidades, cumprindo função compensatória de reposição de escolaridade não realizada na idade considerada apropriada, ou de aceleração de estudos de pessoas com atraso escolar. O desprestígio da educação de jovens e adultos repercutiu no escasso financiamento, na precariedade institucional e na posição desfavorável ocupada pelos seus órgãos de gestão na hierarquia governamental.

A literatura latino-americana das últimas décadas do século XX explica a posição secundária da educação de jovens e adultos na agenda pública pela debilidade política de seus potenciais beneficiários (LATAPÍ, 1987; RIVERO HERRERA, 2000; TORRES, 1983). Nesse contexto, as políticas educacionais dirigidas a esse grupo atenderiam, sobretudo, aos projetos das elites dominantes para o controle social das classes subalternas e qualificação de mão-de-obra para atender às necessidades do capital. De fato, o analfabetismo e a baixa escolaridade estão associados a outros processos de exclusão social – pobreza, vivência rural, condição feminina, pertencimento a grupos étnico-culturais discriminados, baixa qualificação profissional e situação desvantajosa no mercado de trabalho – que também estão relacionados ao reduzido peso desse grupo na conformação da opinião e das políticas públicas. Ao menos no caso brasileiro, porém, o projeto educativo das elites para o disciplinamento e qualificação profissional das classes populares e sua inclusão subalterna no sistema sociopolítico é insuficiente para explicar a construção do marco jurídico e das políticas, bem como do pensamento e das práticas de educação de jovens e adultos, que só podem ser apropriadamente compreendidos à luz da história dos movimentos pela educação popular.

Não é o caso de historiar neste artigo toda luta social pela educação de adultos no Brasil, até mesmo porque essa história já se encontra bastante documentada e analisada na literatura especializada. Mas é possível ilustrar sua influência na consecução do direito à educação destacando alguns episódios marcantes desse percurso.

Três momentos da luta social pelo direito dos adultos à educação

Um período histórico em que a ação social impulsionou o reconhecimento do direito dos adultos à educação transcorreu no início da década de 1960 e correspondeu à eclosão dos movimentos de educação e cultura popular.

Maria Clara Di Pierro

O cenário externo era dominado pela Guerra Fria que, no continente latino-americano, tinha na experiência revolucionária cubana seu ponto crítico. O Brasil experimentava transformações sociais relacionadas ao crescimento demográfico e econômico, à urbanização e à industrialização. Essas mudanças se deram ao longo de um período relativamente prolongado de democracia formal em que as classes populares emergiram na vida política do país, mas dispunham de reduzido peso eleitoral, inclusive porque a alfabetização era requisito para o exercício do direito de voto. Foi então que o Movimento de Educação de Base da Igreja Católica, o Movimento de Cultura Popular do Recife, a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, no Rio Grande do Norte, os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes e outras iniciativas similares conferiram a práticas de animação sociocultural e alfabetização de jovens e adultos o sentido de transformação sociopolítica e emancipação humana que o pensamento do educador Paulo Freire expressou e impulsionou. Após o golpe militar de 1964, a efervescência político-social resultante dessas experiências foi reprimida pelo regime ditatorial, mas as lições aprendidas não foram esquecidas pelas pessoas, organizações sociais e agremiações políticas que delas participaram.

Em meados dos anos 1980 o país se transformara, dentre outras razões pelo intenso êxodo rural das décadas precedentes, o esgotamento do modelo de desenvolvimento concentrador de riqueza e os novos papéis desempenhados pelas mulheres e pelos jovens na vida social e política. A resistência ao cerceamento às liberdades democráticas e à violação dos direitos humanos pela ditadura militar abriu caminho à transição política para a democracia, impulsionada pela emergência de novos movimentos sociais. Nesse período, o paradigma da educação popular – que conformara toda uma corrente de pensamento e ação na América Latina – inspirou práticas de alfabetização, escolarização, formação política e ação cultural convergentes aos movimentos do campo (sem-terra, posseiros, bóias-frias, seringueiros, ribeirinhos), dos trabalhadores urbanos (comissões de fábrica, sindicatos e oposições sindicais), das periferias urbanas (clubes de mães, comunidades eclesiais de base e pastorais populares), dos movimentos negro e indígena. Essas práticas desempenharam papel relevante na organização de base e em mobilizações pela conquista da terra e da justa remuneração do trabalho, contra a carestia e por melhores condições de moradia e serviços urbanos (transporte, saneamento, saúde e educação). Assim como na década de 60, algumas dessas experiências educativas se desenvolveram com o apoio de instâncias governamentais, em especial mediante parcerias das organizações sociais com administrações municipais progressistas, eleitas pelo voto direto.

Com o fim do regime militar, a Assembléia Nacional Constituinte acolheu as demandas dos movimentos sociais, restituindo o direito de voto aos analfabetos e reconhecendo os direitos educativos dos jovens e adultos. Esse reconhecimento não teve, porém, a repercussão esperada nas políticas públicas de educação, devido às orientações neoliberais que prevaleceram na admi-

nistração governamental durante os anos 90, um período marcado pela redefinição da liderança mundial, pela globalização econômica e por profundas mudanças no mundo do trabalho.

A reforma educativa inaugurada na gestão da socialdemocracia brasileira à frente da Presidência da República assimilou as diretrizes de descentralização da gestão, contenção e focalização do gasto público, impostas pelo ajuste macroeconômico e pela redefinição do papel do Estado. Estabeleceu-se então uma falsa dicotomia entre a prioridade conferida à educação fundamental de crianças e adolescentes e as possibilidades de reposicionamento da educação de jovens e adultos na agenda pública. A exclusão do ensino de jovens e adultos do Fundo de financiamento da educação fundamental criado em 1996, em virtude de veto presidencial à Emenda aprovada unanimemente no Congresso, repercutiu negativamente na institucionalidade e cobertura da modalidade, impulsionando processos de descentralização da oferta e delegação à sociedade civil de tarefas estatais, disseminando estratégias de parceria. Produziu-se, assim, uma espécie de “paradoxo da redemocratização”, em que os direitos educacionais dos jovens e adultos afirmados na legislação seriam negados objetivamente nas políticas governamentais. Em reação a esse contexto, emergiram dois tipos de movimentos protagonizados por atores da sociedade civil que repercutiram no desenho das políticas de educação de jovens e adultos. Organizações sociais do campo e das periferias urbanas que reivindicavam o direito dos jovens e adultos à educação e a democratização das políticas governamentais conferiram à estratégia de parceria um sentido de participação popular que resultou em iniciativas de gestão compartilhada, como nos Movimentos de Alfabetização – Mova - ou no Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera (ALMEIDA et al., 2007; ANDRADE et al., 2004; GADOTTI, 1995; HADDAD et al., 2007; PONTUAL, 1997). A resistência à violação dos direitos educativos conquistados pelos jovens e adultos na redemocratização também acabou por forjar articulações plurinstitucionais constituídas para o exercício do debate público, o controle e a incidência nas políticas governamentais, que assumiram a forma de fóruns autônomos em relação aos governos. Esse movimento, que teve início em 1996, resultou na realização de encontros anuais e na criação em todas as unidades da federação de fóruns que, hoje, desfrutam do reconhecimento e até mesmo apoio dos governantes (SOARES, 2003).

O direito humano dos jovens e adultos à educação na legislação nacional

Fruto dessa trajetória, os direitos educativos dos jovens e adultos brasileiros estão inscritos, na atualidade, em três instrumentos jurídicos de âmbito nacional. A Constituição Federal de 1988 atendeu aos reclamos da sociedade e reconheceu o direito dos jovens e adultos ao ensino fundamental, obrigando os poderes públicos à sua oferta gratuita:¹

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; [...]

Esse direito foi detalhado pela Lei n.9.394, de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), na qual a Educação de Jovens e Adultos (EJA) foi inscrita como modalidade da Educação Básica, apropriada às necessidades e condições peculiares dessas gerações.

Art. 4º – O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; [...]

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; [...]

Art. 5º – O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo.

§ 1º – Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

I – recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso;

II – fazer-lhes a chamada pública;

[...]

Art. 37 – A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.

§ 1º – Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

**Luta social e reconhecimento jurídico do Direito Humano
dos jovens e adultos à educação**

§ 2º – O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

Art. 38 – Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º – Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I – no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II – no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2º – Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Uma das inovações introduzidas pela LDB de 1996 foi reduzir a idade mínima para conclusão dos exames supletivos de Ensino Fundamental e Médio para 15 e 18 anos (antes, as idades mínimas exigidas eram, respectivamente, 18 e 21 anos). A diminuição das idades mínimas de ingresso e conclusão reforçou uma função que a educação de jovens e adultos já vinha cumprindo há pelo menos duas décadas: configurar um espaço de contenção das problemáticas sociais e da diversidade sociocultural recusadas pela educação comum, abrindo-se como um canal de reinserção no sistema educativo de adolescentes e jovens dele excluídos precocemente, e de aceleração de estudos para aqueles que apresentam acentuado atraso escolar. A presença juvenil na modalidade é significativa: em 2006, 45,6% dos estudantes de todo ensino básico de jovens e adultos tinham menos de 25 anos; e 14,2% eram adolescentes de até 17 anos de idade. O direcionamento de políticas ao público adolescente e sua presença nos cursos e exames destinados aos jovens e adultos é alvo de grandes controvérsias no campo pedagógico e entre os gestores de políticas educacionais, e há toda uma corrente que defende a revisão desse aspecto da legislação.²

Como a LDB não foi específica com respeito à duração mínima dos cursos e à idade mínima de ingresso nos mesmos, coube ao Conselho Nacional de Educação (CNE) criar normas complementares e fixar Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos. As Diretrizes foram estabelecidas em 2000 no Parecer 11 da Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE, do qual derivou a Resolução CEB/CNE n. 1 de 2000, fixando a idade mínima para ingresso nos cursos de Ensino Fundamental e médio em 15 e 18 anos, respectivamente. Mais tarde, o Parecer CEB/CNE n. 36/2004 estabeleceu a duração mínima dos cursos para jovens e adultos em 24 meses para as séries finais do Ensino Fundamental e 18 meses para o Ensino Médio. O Parecer 11 enfatizou o direito público subjetivo dos jovens e adultos ao ensino de qualidade, à luz dos princípios da proporção, equidade e diferença; explicitou as funções dessa modalidade da educação básica (reparação de direitos educativos violados,

Maria Clara Di Pierro

equalização de oportunidades educacionais e qualificação permanente); colocou limites de idade (distinguindo a educação de jovens e adultos da aceleração de estudos que visa à regularização do fluxo escolar de adolescentes); e assinalou a necessidade de flexibilizar a organização escolar e contextualizar o currículo e as metodologias de ensino, proporcionando aos professores a formação específica correspondente (CURY, 2000).

Esse conjunto de definições legais implicou grandes desafios às três esferas de governo, cujas políticas deveriam orientar-se pela Lei n. 10.172 de 2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE. Entre as prioridades do Plano se inclui “a garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram”. Dentre as 26 metas do PNE referentes à educação de jovens e adultos, destacam-se: a alfabetização de 10 milhões de pessoas, a oferta de séries iniciais do Ensino Fundamental para 50% das pessoas jovens e adultas que têm menos de quatro anos de estudos e a duplicação da capacidade de atendimento no Ensino Médio até 2006; a oferta de séries finais do Ensino Fundamental para todos os que têm menos de oito anos de estudos até 2011; a generalização da oferta de educação geral e profissional em presídios e estabelecimentos que atendem adolescentes em conflito com a lei. No ritmo em que as políticas públicas evoluem no início do novo milênio, o alcance dessas metas parece improvável: a proporção de analfabetos que participam a cada ano de programas de alfabetização não alcança 10% do contingente total; a matrícula em toda a educação básica de jovens e adultos em 2006 foi de apenas 4,8 milhões de pessoas; menos de 1,5 milhão freqüentava cursos correspondentes ao primeiro segmento do Ensino Fundamental, o que representava apenas 0,5% dos 33 milhões de jovens e adultos brasileiros que tinham menos de quatro anos de estudos.³

A garantia dos direitos educativos dos jovens e adultos em situação de privação de liberdade constitui uma problemática à parte. O Brasil mantém em mais de mil estabelecimentos penais uma população carcerária de cerca de 350 mil pessoas, constituída predominantemente por homens jovens e negros, provenientes dos extratos sociais de menor renda, com nenhuma ou baixa escolaridade, dos quais somente 17% participam de atividades de ensino. A LDB não aborda essa temática, mas a Lei de Execução Penal n.7.210 de 1984 é clara no sentido de obrigar os governos estaduais, responsáveis pela administração penitenciária, a garantir assistência educacional às pessoas no cárcere, em especial no ensino fundamental. A violação dos direitos educativos e a reduzida oferta de oportunidades educacionais para os presos são atribuídas, entre outros fatores, à ausência de diretrizes nacionais para a educação nas prisões e à indefinição de atribuições por essas atividades: o documento elaborado em 2006 no Seminário Nacional pela Educação nas Prisões co-promovido pelos Ministérios da Justiça e da Educação ainda aguarda aprovação dos conselhos nacionais de Educação e Política Criminal e Penitenciária; na maior parte dos Estados brasileiros, permanece indefinida a responsabilidade das secretarias de educação e dos órgãos de administração penitenciária na gestão e financia-

mento das atividades de ensino nos presídios. Outro fator que afeta a participação dos presos nas atividades de ensino é a concorrência com as atividades laborais, porque as mesmas representam uma fonte de renda e também porque a legislação admite a remição de pena pelo trabalho, mas não prevê o mesmo benefício para o estudo.

Compromissos internacionais de garantia do direito humano dos jovens e adultos à educação

Embora não façam menção específica à aprendizagem na vida adulta, os instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos são abrangentes na declaração do direito à educação, compreendendo os diferentes grupos etários.⁴ Responsáveis pelo monitoramento desses direitos, os organismos das Nações Unidas detêm certa liderança intelectual no campo educativo, influenciando as concepções pedagógicas e as políticas educacionais, especialmente quando suas iniciativas envolvem algum tipo de cooperação técnica e financeira.

Embora a proposta de educação ao longo da vida formulada na V Conferência oriente os discursos que emolduram as políticas recentes de educação de jovens e adultos, as estratégias de reforma e política educacional implementadas no Brasil na última década foram influenciadas, sobretudo, pela iniciativa internacional de Educação Para Todos e, mais especificamente, por sua versão restrita, que reduziu as generosas concepções e metas originais a políticas focalizadas na instrução primária de crianças, confinando a educação das pessoas adultas a uma posição marginal na agenda pública (TORRES, 2001; 2003). Os compromissos de Educação Para Todos firmados na Tailândia em 1990 foram renovados em 2000 no Fórum Mundial de Dakar, em cujas metas para 2015 constam a satisfação das necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos e a redução em 50% os índices de analfabetismo, com paridade de gênero. Por ser um dos nove países populosos que concentram os maiores contingentes de analfabetos do globo,⁵ o Brasil compôs o grupo de nações que receberam cooperação financeira internacional com vistas à Educação Para Todos. Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial, como de resto toda a política de melhoria da educação básica, foram focalizados no ensino fundamental de crianças e adolescentes, e não incidiram sobre as políticas de educação de jovens e adultos. Não surpreende, portanto, que os relatórios de monitoramento global da iniciativa de Educação Para Todos revelem que o Brasil não evoluiu bem em direção à meta de alfabetização de jovens e adultos, devido ao lento recuo nos índices de analfabetismo (Tabela 1), que persistem malgrado os esforços empreendidos pelo governo federal a partir de 2003 por meio do Programa Brasil Alfabetizado.

Maria Clara Di Pierro

Tabela I - Brasil: Evolução do analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais (1991/2006)

Ano	Total	Analfabetos	%	Redução anual
1991	95.837.043	19.233.758	20,1	-
2000	119.556.675	16.294.889	13,6	- 0,7%
2006	138.584.000	14.391.000	10,4	- 0,5%

Fontes: IBGE. Censos Demográficos, e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006.

O fraco desempenho dos indicadores de alfabetização de jovens e adultos em boa parte da Ásia, África e América Latina foi um dos fatores que impulsionaram o lançamento da Década das Nações Unidas para a Alfabetização 2003-2012, cujo Plano de Ação reafirma as metas de Educação Para Todos, mas inova na adoção de uma visão ampliada de alfabetização. Além da retórica dos documentos e reuniões internacionais, a Década compreende até o momento uma iniciativa de cooperação internacional denominada LIFE 2005-2015 (*Literacy Initiative For Empowerment*), lançada pela Unesco com apoio da primeira dama norte-americana Laura Bush. Previsto para abarcar 35 países ao longo de três etapas (com início previsto em 2006, 2008 e 2010), a LIFE está direcionada a países com mais de 10 milhões de analfabetos, nos quais pretende diminuir à metade os índices de analfabetismo atuais. Embora o Brasil esteja listado entre os países selecionados para a primeira etapa, até o momento não temos notícia de qualquer atividade relacionada a essa iniciativa. No âmbito continental, a declaração da Década da Alfabetização impulsionou a formulação do Plano Ibero-americano de Alfabetização e Educação Básica de Adultos 2008-2015, coordenado pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI).

Todas essas iniciativas terão um momento propício de avaliação no processo que ora se inicia de preparação da VI Confintea, que o Brasil sediará em 2009.

Entraves à garantia dos direitos educacionais dos jovens e adultos no Brasil

Não são poucos nem simples de equacionar os entraves à consecução em nosso país do direito dos jovens e adultos à educação ao longo da vida, até mesmo pela interdependência dos direitos humanos e das relações socioeconômicas, culturais e políticas que conduzem à sua violação. Sem pretender esgotar a complexidade do tema, os parágrafos seguintes destacam algumas dessas barreiras pertinentes ao campo da formulação e gestão de políticas públicas de escolarização.

As estatísticas nacionais exibem o fosso que separa a demanda potencial e a oferta de oportunidades educacionais para jovens e adultos. Ainda assim, não é raro assistirmos ao encerramento de programas, fechamento de escolas e de salas de aula sob a alegação de que não há demanda. É possível que as dificuldades de expressão das necessidades educativas estejam relacionadas ao baixo grau de consciência dos direitos e à debilidade política dos potenciais beneficiários. Também é provável que a rigidez e homogeneidade da oferta escolar predominante a torne pouco atrativa ou dificulte o acesso por parte de populações que têm características socioculturais, necessidades e condições de estudo peculiares.⁶ Mas a baixa procura deve-se, também, à omissão dos poderes públicos perante a obrigação de criar as condições para a mobilização da demanda por escolarização. Um dos dispositivos legais sistematicamente violados é o artigo da LDB que determina aos poderes públicos realizar o recenseamento e a chamada escolar da população que não teve acesso ao ensino fundamental. Um dos caminhos para reparar essa violação do direito à educação é aquele percorrido pelo Fórum Paulista de Educação de Jovens e Adultos, que acionou o Ministério Público e deu início a uma Ação Civil Pública para compelir os governos municipal e estadual a cumprir sua obrigação de recensear os estudantes potenciais. Além de vontade política, a realização dos censos implica desafios técnicos que requerem cooperação intergovernamental e reunião de esforços de institutos de pesquisa, instituições de ensino superior, da Justiça Eleitoral e de órgãos que detêm cadastros de beneficiários de políticas e programas sociais diversos.

Dentre os desafios da gestão de políticas e programas de educação de jovens e adultos, sobressaem as dificuldades de permanência e progressão do alunado, refletidas nas elevadas taxas de abandono e nos baixos índices de conclusão característicos da modalidade. As pesquisas indicam a combinação de fatores internos e extra-escolares na determinação desses resultados. Os fatores intrínsecos ao processo de ensino-aprendizagem que contribuem para a evasão e o insucesso escolar são complexos e sua elucidação extrapola os objetivos deste artigo. No que concerne aos fatores extra-escolares que podem ser modificados pela administração educacional, trata-se de operacionalizar o dispositivo previsto no 2º parágrafo do artigo 37 da LDB que determina ao Poder Público viabilizar e estimular o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si. Embora a redação da Lei seja imprecisa, é possível interpretá-la na direção da criação de incentivos aos empregadores para facilitar o acesso dos trabalhadores aos estudos, ao lado de mecanismos de gratuidade ativa, como a provisão de assistência de saúde, transporte, alimentação, material escolar e didático-pedagógico.⁷

Outro desafio pendente para a ampliação da abrangência e da qualidade do atendimento educativo a jovens e adultos é o financiamento do ensino. No decorrer da década 1996-2006, em que a destinação de recursos públicos para a educação básica foi regulada pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a provisão de ensino aos

de jovens e adultos sofreu restrições em decorrência do veto presidencial que impediu o cômputo das matrículas nessa modalidade nos cálculos do Fundo. Unidades Federadas e alguns municípios tiveram um alívio parcial quando o Ministério da Educação instituiu em 1998 o programa *Recomeço* (rebatizado em 2003 como *Fazendo Escola*), por meio do qual o governo federal prestava assistência financeira para a contratação e formação de professores e provisão de materiais didáticos do Ensino Fundamental de jovens e adultos. Com a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) pela Lei n.11.494 de 2007, as reivindicações em favor da inserção da modalidade no sistema de financiamento da educação básica foram parcialmente atendidas. Entretanto, o temor de que a disponibilidade de financiamento levasse a um crescimento acelerado de matrículas e trouxesse dificuldades financeiras aos governos justificou uma regulamentação desfavorável. A consideração das matrículas no ensino presencial de jovens e adultos no FUNDEB é progressiva (um terço ao ano, até alcançar 100% em 2009). O fator de ponderação atribuído é o menor de todas as modalidades compreendidas pelo Fundo, correspondendo a 70% do valor de referência, e não varia segundo as etapas de ensino, de modo que se supõe um mesmo gasto com um estudante de alfabetização ou do ensino médio profissionalizante, cujos custos reais são muito diferentes. A regulamentação do Fundeb pelo Decreto n.6.353 estipulou ainda um teto máximo de 15% para despesas com a educação de jovens e adultos e conferiu prioridade ao ensino regular. Assim, embora a simples garantia de uma fonte regular de financiamento abra novas perspectivas para a modalidade, a inserção da educação de jovens e adultos no Fundeb comporta limites à ampliação e à qualificação da oferta.

Dessa breve análise, é possível extrair indicações para a atualização da agenda de lutas pelo direito humano à educação na juventude e na vida adulta, organizada em torno a quatro eixos de reivindicação e mobilização:

- Um primeiro eixo voltado à mobilização da demanda educacional da população adulta, orientado por ações de conscientização em relação aos direitos educativos e pela reivindicação de cooperação entre os poderes públicos para a realização do recenseamento e da chamada escolar da população que não teve acesso ao ensino fundamental.
- Um segundo eixo visando à garantia das condições de acesso, permanência e progressão dos jovens e adultos no sistema educacional, mediante ações voltadas à conciliação entre trabalho e estudo, provisão de bens e serviços em assistência ao estudante (merenda, transporte, óculos, material escolar, livros didáticos e de leitura), diversificação, flexibilização e qualificação da oferta escolar.
- Um terceiro eixo cuja meta é a ampliação do financiamento da educação de jovens e adultos, direcionado à reforma dos regulamentos que depreciam a modalidade na gestão do FUNDEB.

- Um quarto eixo direcionado à aprovação de diretrizes nacionais e metas estaduais para a educação nas prisões (incluindo legislação relativa à remição penal pelo estudo), especificando fontes de financiamento e atribuições das esferas de governo e dos organismos de gestão da educação e do sistema penitenciário.

Referências

A educação no sistema penitenciário. **Boletim Ebulição n. 19**. São Paulo, Julho de 2006. Disponível em: <http://www.controlesocial.org.br/boletim/ebul19/edi_verde.html>.

ALMEIDA, E.; ANCASSUERD, M. P.; NAKANO, M. Mova: da participação virtuosa à precariedade da política: um estudo de caso de Diadema e Mauá. In: HADDAD, S. (Coord.). **Novos caminhos em Educação de Jovens e Adultos**: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, Ação Educativa, Fapesp, 2007. p. 111-145.

ANDRADE, M. R.; DI PIERRO, M. C.; JESUS, S. M. S. A.; MOLINA, M. C. (Orgs.). **A Educação na Reforma Agrária**: uma avaliação do programa nacional de educação na reforma agrária. São Paulo: Ação Educativa; Nead; Pronera/Incra/MDA, 2004.

DI PIERRO, M. C. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial – 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>.

_____. Trajetória recente da educação jovens e adultos na América Latina e Caribe. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, maio 2008, em preparação.

GADOTTI, M. O MOVA-SP: Estado e movimentos populares. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Orgs.). **Educação de jovens e adultos**: teoria, prática e proposta. São Paulo: Cortez, 1995. p. 85-90.

GALVÃO, A. M.; DI PIERRO, M. C. **Preconceito contra o analfabeto**. São Paulo: Cortez, 2006. Coleção Preconceitos.

GRACIANO, M. (Org.). **Educação também é direito humano**. São Paulo, Ação Educativa, Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, 2005.

_____. **A educação no cárcere como um direito humano**. São Paulo, 2008, 13 p. (mimeo).

HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. São Paulo: Cortez, 1997. p. 106-122.

Maria Clara Di Pierro

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.14, p.108-130, 2000.

HADDAD, S.; ABBONIZIO, A. C. de O. Programa Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do município de São Paulo. In: HADDAD, S. (Coord.). **Novos caminhos em Educação de Jovens e Adultos**: um estudo de ações do poder público em cidades de regiões metropolitanas brasileiras. São Paulo: Global, Ação Educativa, Fapesp, 2007. p.147-164.

JULIÃO, E. F. **Educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade**: desafios para a política de reinserção social. Rio de Janeiro, 2008, 5p. (mimeo).

LATAPÍ, P. Una aproximación teórica para el análisis de las políticas de educación de adultos. **Revista Interamericana de Educación de Adultos**, vol. 10, n. 1 y 2, México, 1987. Versão eletrônica em: <http://www.crefal.edu.mx/biblioteca/digital/CEDEAL/acervo_digital/coleccion_crefal/rieda/a1987_12/cap1.pdf>.

MESSINA, G. **La educación básica de adultos**: la otra educación. Santiago de Chile: Redal, Orealc. 1993.

PONTUAL, P. de C. Desafios pedagógicos na construção de uma parceria: a experiência do MOVA-SP (1989-1993). **Alfabetização e cidadania**. São Paulo, n. 5, p. 23-32. 1997.

RIVERO HERRERA, J. **Educação e exclusão na América Latina**: reformas em tempos de globalização. Brasília: Universa, 2000.

SOARES, L. J. G. O surgimento dos Fóruns de EJA no Brasil: articular, socializar e intervir. **Presença Pedagógica**. Belo Horizonte, 9, n. 54, p. 15-21, 2003. (republicado em *Alfabetização e cidadania*, São Paulo, n. 17, p. 25-35, 2004).

TORRES, C. A. Adult Education Policy, Capitalist Development and Class Alliance: Latin America and Mexico. **International Journal of Political Education**, Amsterdam, n. 6, p. 157-73, 1983.

TORRES, R. M. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. Aprendizaje a lo largo de la vida. **Educación de Adultos y Desarrollo**, Bonn, Alemanha, Suplemento 60, 2003.

Legislação e documentos citados

Alfabetização para a vida: Relatório Conciso de Monitoramento Global de Educação para Todos - 2006. Brasília, Unesco, 2006.

Avaliação do Plano Nacional de Educação. Brasília, INEP, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>

BRASIL. Lei n.10.172 de 2001 que institui o Plano Nacional de Educação. <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>.

CURY, C. R. J. *Parecer CNE/CEB 11/2000 que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos*. Brasília: MEC, CNE, 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_00.pdf>.

DECLARAÇÃO de Hamburgo sobre Educação de Adultos e Agenda para o Futuro da V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (Hamburgo, Alemanha: 2007). In: *Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea (1996-2004)*. Brasília: Unesco, Mec, set. 2004, p. 41-82 (Educação para Todos). Versão eletrônica em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>>.

Educação de Jovens e Adultos: uma memória contemporânea (1996-2004). Brasília: Unesco, Mec, set. 2004 (Educação para Todos).

Educando para a liberdade: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília: Unesco, Governo Japonês, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, 2006. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/publicacoes/livros/educandoliberalde/mostra_documento>.

Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015. Documento base. Madrid, OEI, 2006. Disponível em: <<http://www.oei.es/alfabetizacion/b/DOCBASE%20PIA.pdf>>.

Resolução CEB/CNE n.1 de 2000. <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>.

Notas

¹ Em sua versão original, o artigo 60 das Disposições Transitórias também estabelecia que, nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, os governos e a sociedade organizada deveriam mobilizar-se para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, aplicando para esse fim não menos que 50% dos recursos vinculados à educação. Essa determinação (que jamais foi cumprida pelo governo federal) foi suprimida na nova redação dada ao artigo 60 pela Emenda Constitucional n.14 de 1996, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – Fundef.

² Em 2007 a CEB/CNE promoveu uma série de audiências públicas para ouvir os interessados em relação ao emprego dos recursos da educação a distância e às idades mínimas de ingresso e realização de exames para o Ensino Fundamental e Médio na modalidade Educação de Jovens e Adultos. A consulta não produziu consensos que levassem à mudança das normas vigentes.

³ A remição da pena pelo estudo está prevista em leis ou normas de alguns Estados brasileiros, mas não na legislação nacional. Existem no Congresso projetos de lei relativos ao tema, cuja tramitação não avança devido a resistências da opinião pública e de parlamentares.

⁴ Refiro-me ao artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de que o Brasil é signatário, e aos artigos 13 e 14 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que o país subscreveu tardiamente, em 1990.

Maria Clara Di Pierro

⁵ Índia, China, Bangladesh, Paquistão, Nigéria, Etiópia, Egito, Indonésia e Brasil reúnem 70% dos 800 mil analfabetos com idade superior a 15 anos registrados pela Unesco em 2004.

⁶ Baseados em pesquisas, vários autores afirmam que, no caso da educação de jovens e adultos, é a configuração da oferta (mais ou menos diversa, flexível e apropriada) que potencializa a demanda (HADDAD, 1997; MESSINA, 1993).

⁷ Cabe mencionar que, até o presente momento, o ensino de jovens e adultos (exceção feita às turmas do Programa Brasil Alfabetizado) não é beneficiado pelo Programa Nacional de Livro Didático, o que fere o princípio de igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, enunciado no art. 3º, inciso I da LDB.

Correspondência

Maria Clara Di Pierro - Av. da Universidade, 308 bloco A sala 207 - Cidade Universitária - CEP: 05508-040 - São Paulo (SP).

E-mail: mcpierro@usp.br

Recebido em 17 de julho de 2008

Aprovado em 12 de outubro de 2008