

 **Ação Educativa**  
**Documentação**  
Código: \_\_\_\_\_  
UNP 065  
19/11/97  
USO NO PROGRAMA

**CEDI** EDUCAÇÃO POPULAR E  
ESC. POPULAR  
documentação  
N.º \_\_\_\_\_  
Data 09/04/97

**A EDUCACAO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS E A NOVA LDB**

**SÉRGIO HADDAD**

**São Paulo, abr. 1997**

## **A EDUCAÇÃO DE PESSOAS JOVENS E ADULTAS E A NOVA LDB** **Sérgio Haddad<sup>1</sup>**

“Deixem os velhinhos morrerem em paz! Deixem os velhinhos morrem em paz!” Assim se pronunciou Darcy Ribeiro, frente às câmaras de vídeo e os olhares atônitos de cerca de mil e quinhentas pessoas, educadores, professores, responsáveis por políticas públicas, no encerramento do Congresso Brasileiro organizado pelo GETA -Grupo de Estudos e Trabalhos em Alfabetização em 1990 por ocasião das mobilizações que marcaram o Ano Internacional da Alfabetização. Darcy, firme, falador incansável, argumentava, diante do seu amigo Paulo Freire, que assistia à sua performance na mesma mesa redonda, no auditório da antiga Escola Caetano de Campos.

Pode-se dizer que ali, por sua ousadia, Darcy inaugurava uma nova etapa de desqualificação da educação de pessoas jovens e adultas no âmbito das políticas públicas, revertendo um movimento inclusivo dos direitos por educação dos últimos 50 anos. A aprovação da Lei 9394/96, que estabelece as novas diretrizes e bases da educação nacional, e que toma por base projeto do mesmo Darcy, é um novo capítulo no caminho dessa desqualificação.

### **A Educação de Pessoas Jovens e Adultas e o seu reconhecimento social**

A educação de pessoas jovens e adultas veio sendo reconhecida como um direito desde os anos 30, ganhando relevância com as campanhas de alfabetização das décadas de 40 e 50, com os movimentos de cultura popular dos 60, com o Mobral e o Ensino Supletivo dos governos militares e a Fundação Educar da Nova República.

No plano legislativo, a anterior Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 5692/71, produzida pelos governos militares, deu resposta ao grande movimento da década anterior, capitaneado pelo pensamento freiriano e pelos movimentos de cultura popular, com a

---

<sup>1</sup> Professor do Programa de Estudos Pós-graduados em Educação - História e Filosofia da Educação - da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Secretário Executivo de Ação Educativa - Assessoria, pesquisa e informação.

implantação do Ensino Supletivo, ampliando o direito à escolarização daqueles que não puderam frequentar a escola durante a infância e a adolescência. Apesar de ser produzida por um governo conservador, pela primeira vez essa lei estabeleceu um capítulo específico para a educação de jovens e adultos, o capítulo IV, sobre o Ensino Supletivo. Embora limitasse o dever do Estado à faixa etária dos 7 aos 14 anos, reconhecia a educação de adultos como um direito de cidadania.

Posteriormente, a Constituição de 1988 veio ampliar o dever do Estado para com todos aqueles que não têm a escolaridade básica, independente da idade, colocando a educação de pessoas jovens e adultas no mesmo patamar da educação infantil, reconhecendo que a sociedade foi incapaz de garantir escola básica para todos na idade adequada. Destinou ainda 50% dos recursos para fazer frente ao analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, estabelecendo, para isto, um prazo de dez anos. Apesar das dificuldades e do grande esforço necessário para cumprir tal meta, a legislação firmou uma intencionalidade política, estabeleceu uma meta, reconhecendo a necessidade de se instalar no plano dos direitos um caminho para superar uma injustiça no plano social.

No processo de elaboração de uma nova legislação para a educação nacional, como decorrência da aprovação em 1988 da nova Constituição, o projeto Octávio Elísio, posteriormente ampliado por Jorge Hage, buscou superar uma concepção de educação de pessoas jovens e adultas referida ao ensino infantil. Evitou utilizar o termo Ensino Supletivo e a idéia de reposição de um currículo voltado à educação fundamental das crianças, a ser cumprido por todos aqueles que não puderam realizá-lo na idade própria. Procurou estabelecer uma concepção peculiar de educação, voltada ao universo do jovem e do adulto trabalhador, que possui uma prática social, um modo de conceber a vida, uma forma de pensar a realidade. Mais do que isso, o projeto definiu que o Estado deveria criar as condições para que esse trabalhador pudesse frequentar a escola, não só abrindo horários específicos no local de trabalho, mas também garantindo escolas noturnas, após as 18 horas, instituindo bolsas de estudos e outros direitos, como merenda escolar, livros didáticos e outros. Portanto, o Estado deveria ter uma atitude indutora, convocatória, e criar as condições para que ocorresse uma educação para o jovem e o adultos trabalhador, reconhecido como sujeito de direitos idênticos aos do restante da população.

No caso da educação de pessoas jovens e adultas, o caráter indutor do Estado é fundamental. Diferentemente da educação infantil, a experiência e os estudos realizados na América Latina apontam para o fato de que é a oferta de serviços que modela as características da demanda nesse nível de ensino. Diferentemente da educação infantil, onde há um grande consenso social (e particularmente dos pais) sobre a necessidade das crianças irem à escola, no caso da educação de pessoas jovens e adultas isso não ocorre, exigindo, portanto, uma atitude ativa do poder público.

Um olhar sobre este processo mostra que veio ocorrendo uma ampliação dos direitos dos jovens e adultos por mais escolas e também por escolas voltadas para seus interesses. No plano internacional, desde 1949, quando ocorreu a 1ª Conferência de Educação de Adultos, promovida pela UNESCO em Elsinore (Dinamarca), até a 5ª Conferência em 1997, em Hamburgo (Alemanha), tem havido um crescente reconhecimento por parte da sociedade mundial e dos organismos internacionais da importância da educação de pessoas adultas no fortalecimento da cidadania, na formação cultural da população, na melhoria do bem estar da sociedade.

Apesar desse reconhecimento, a UNESCO denunciou em 1990 que havia no mundo cerca de um bilhão de pessoas que não tinham o domínio da leitura e da escrita. Esse contingente, na sua maioria, estava nos países do Sul. Na América Latina, o Brasil é o país com o maior número de analfabetos: 18 milhões em 1995 entre a população acima de 10 anos de idade. Isto sem contar que quase 50% da população com mais de 14 anos de idade não concluiu as quatro primeiras séries do ensino regular e, portanto, podem ser consideradas como analfabetas funcionais.

### **O processo de desqualificação da Educação de Pessoas Jovens e Adultas**

O movimento da legislação brasileira procurava até o momento das discussões iniciais sobre uma nova LDB refletir a preocupação com este universo de exclusão social. Vai ser no governo Collor que o ponto de inflexão começa a se delinear. Ao tomar posse, em meio à reforma administrativa, fechou a Fundação Educar, encaixotando sua biblioteca e disponibilizando seu pessoal técnico para outros setores. Criou o PNAC, Programa Nacional de Alfabetização e

Cidadania que acabou morrendo antes do seu nascimento, sem apoio financeiro e político. Seu terceiro ministro da Educação, Prof. José Goldemberg deu declarações claras sobre seu desinteresse pela educação de pessoas jovens e adultas e do seu não reconhecimento como algo importante para a sociedade brasileira. As declarações “caíram mal” naquele momento, a sociedade se assustou, chamou-lhe a atenção, ele tomou mais cuidado. De qualquer maneira, seus pronunciamentos, seguindo o tom dado por Darcy naquela conferência, davam os sinais dos novos tempos. Premidas pelas atuais orientações de reforma do Estado no contexto de crise do seu financiamento, as reformas educativas que ali se renunciavam e que recentemente têm sido aceleradas têm dado prioridade à educação fundamental das crianças, deixando de lado outros níveis e modalidades de ensino. O discurso da inclusão que vinha sendo crescente até aquele momento, hoje vem sendo substituído pelo discurso da exclusão, do estabelecimento de prioridades com restrição de direitos.

A ruptura legal iniciou-se no momento em que a Proposta de Emenda Constitucional 233, posteriormente transformada em Projeto de Lei 92/96, foi lançada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Embalado pelo discurso de desqualificação da educação de pessoas jovens e adultas contido nas propostas e orientações de alguns educadores brasileiros e dos assessores do Banco Mundial, a proposta de emenda constitucional introduziu uma novidade: a destituição de direitos. Através de uma sutil alteração no inciso I do artigo 208 da Constituição, o governo manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos mas suprimiu a obrigatoriedade do poder público em oferecê-la, restringindo o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental apenas à escola regular.

Como era:

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

**I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;**

Como ficou:

**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**

Além disso, suprimiu do artigo 60 das Disposições Transitórias o compromisso de eliminação do analfabetismo no prazo de dez anos e o de vinculação de 50% dos recursos para este fim e para universalizar o ensino fundamental. Finalmente, ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, deixou de lado os jovens e adultos, ao não considerar o ensino supletivo no cômputo do número de alunos nas redes de ensino fundamental nos estados e municípios. O veto veio diretamente do Presidente da República, ouvido o Ministro da Educação, que alegou ser contrário ao interesse público, depois que o Congresso, acatando as pressões da sociedade, havia reintroduzido o ensino supletivo na versão originalmente enviada pelo MEC.

Como era:

Art. 2o. Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério

§1o. A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1a. a 8a. séries do ensino fundamental;

**II - As matrículas do ensino fundamental nos cursos de educação de jovens e adultos, na função suplência.**

As razões para o veto do inciso II por parte do Presidente da República, publicadas no Diário Oficial da União de 26 de dezembro de 1996, foram as seguintes:

*“Considerar as matrículas para o ensino fundamental supletivo, para efeito de distribuição dos recursos do Fundo, é um critério que, embora factível do ponto de vista sócio-educacional, na medida em que abraça o universo de alunos que não tiveram oportunidade de freqüentar o ensino regular, é temerário do ponto de vista de precisa repartição dos recursos, pelos aspectos que passamos a expor:*

*a) a garantia de contabilização do alunado do ensino supletivo, para efeito de recebimento dos recursos, poderá provocar, no âmbito dos governos estaduais e/ou municipais, uma indesejável corrida no sentido de se criar cursos dessa natureza, sem rigor nem a observância dos critérios técnicos pedagógicos requeridos por essa modalidade de ensino, com o objetivo de garantir mais recursos financeiros ao respectivo governo, em detrimento da qualidade do ensino e, por conseguinte, da adequada formação dos educandos;*

*b) o MEC não dispõe de dados estatísticos consistentes que possam assegurar uma correta e fidedigna contabilização do alunado do ensino supletivo;*

*c) o recenseamento do alunado do ensino supletivo, em razão da dificuldade de aferição dos dados, pela especificidade da forma de controle de freqüência do alunado, baseia-se, via de regra, apenas no registro disponível dos estabelecimentos que ministram essa modalidade de ensino, prejudicando eventuais confirmações da presença, ou mesmo da existência do aluno;*

*d) o aluno do ensino supletivo não será considerado, apenas, para efeito de distribuição dos recursos. Será, porém, destinatário dos benefícios que advirão da implantação do Fundo, conforme prevê o caput do art. 2º do projeto”.*

O governo contrariou o preceito constitucional de assegurar a todo o cidadão, independente da idade, o direito ao ensino fundamental, ao considerar “temerária” ou “indesejável” a expansão dos cursos supletivos, condicionado à falsa disjuntiva entre quantidade e qualidade. O item *d* do veto presidencial ameniza o impacto da medida, estabelecendo que não há impedimento na

utilização dos recursos do Fundo na educação fundamental dos jovens e adultos; o que não é permitido é considerá-la na contagem do número de alunos a serem beneficiados com o Fundo. Resta saber qual município retirará da minguada parcela destinada à educação das crianças, recursos para a educação de jovens e adultos.

Da mesma forma, o MEC não podia argüir a indisponibilidade de dados confiáveis para aferir matrículas no ensino supletivo. Apurar dados de atendimento educacional é uma das competências legais desse ministério, na qual o governo investiu em 1966 recursos públicos de monta. o Censo Escolar promovido pelo MEC nesse ano computou as matrículas no Ensino Supletivo, e esses dados encontravam-se disponíveis no Ministério com a mesma confiabilidade daqueles do ensino fundamental regular

No mesmo mês de dezembro de 1996, o Congresso Nacional também aprovou o Projeto de Lei 107/94, que criou o Programa Empresarial de Alfabetização de Adultos, proposto pelo falecido deputado Jackson Pereira (PSDB/CE) e relatado pela Senadora Benedita da Silva (PT/RJ). Seus artigos principais eram:

**Art. 1o. As empresas e órgãos públicos com mais de 100 (cem) empregados analfabetos deverão desenvolver o Programa Empresarial de Alfabetização de Adultos.**

**Art. 2o. Para cumprir o disposto no artigo anterior, as empresas e órgãos públicos deverão montar, no local de trabalho, sala de aula para alfabetização de deverão arcar com os gastos necessários relativos a equipamentos, material escolar e pessoal docente especializado.**

**§único. Caberá ao poder público a responsabilidade quanto ao treinamento de monitores, seleção dos mesmos e acompanhamento do processo pedagógico.**

Em janeiro de 1997, a Lei foi vetada na íntegra pelo Presidente da República, sob o surpreendente argumento de que “contraria a Constituição e o interesse público”, pois a “educação fundamental é dever do Estado” e que o projeto “investe contra a autonomia dos



Estados e Municípios”. Esses mesmos argumentos não foram considerados no veto anterior ao projeto de lei 94/95. Além do mais, o Presidente utilizou o argumento de que a obrigatoriedade de abertura de classes de alfabetização aumentaria o desemprego dos analfabetos, jogando para a educação a responsabilidade pelo desemprego, que é fruto principalmente da política econômica.

### **A nova LDB e a Educação de Pessoas Jovens e Adultas**

A nova LDB vem completar este movimento claro de transformar a educação de pessoas jovens e adultas em uma educação de segunda classe. Evidentemente, isto não se expressa aos olhos de um leitor desavisado, que não vem acompanhando esta conjuntura em que a Lei foi produzida. Se não considerarmos o contexto anterior, podemos nos enganar com pelo menos dois fatores: o fato da lei considerar uma seção para a Educação de Jovens e Adultos e a sua aparente flexibilidade. Há também o fato de que o próprio texto da lei reflete as intenções contraditórias que permearam os processos de negociações e pressões de interesses diversos presentes em sua elaboração. Neste sentido, cabe buscar tais aspectos de modo a prever, no movimento mais geral das reformas educacionais, os caminhos possíveis de ampliar os espaços de democratização.

É verdade que a LDB não deixa de tratar da temática da educação de jovens e adultos. Trata-a, mas de maneira parcial e sob a ótica da reforma do Estado, que prioriza a educação fundamental das crianças em detrimento dos outros níveis e grupos sociais.

Inicialmente, há que se considerar que a nova LDB não dedicou um artigo sequer à questão do analfabetismo. Ao suprimir o combate ao analfabetismo do artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, o governo FHC abriu caminho para que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional fechasse os olhos para o enorme contingente de pessoas jovens e adultas que não tem o domínio da leitura, da escrita e das operações matemáticas elementares. Como em um passe de mágica, o tema passou despercebido, como se a lei tratasse de uma realidade que não é a nossa. No capítulo IX das Disposições Transitórias, no artigo 87, onde se institui a Década de Educação, nenhuma palavra foi dita sobre o analfabetismo, nenhuma

responsabilidade foi atribuída aos vários níveis de governo, nenhuma meta foi estabelecida, ignorando-se os compromissos firmados no Plano Decenal de Educação de 1993.

Vejamos, agora, quais os artigos da LDB que incidem sobre a temática. A educação de pessoas jovens e adultas é tratada inicialmente no Artigo 4º., em dois momentos:

**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;**

O inciso VII foi retirado do Projeto de Lei Complementar 1258/88 e incorporado na nova LDB. Neste ponto, seria importante retomar o fato que esse projeto, apresentado originalmente à Câmara, procurava garantir uma nova concepção para a educação de pessoas jovens e adultas. Nele, superava-se a idéia de uma educação supletiva, voltada à reposição de escolaridade aos 7 a 14 anos. Buscava-se vinculá-la muito mais ao mundo do trabalho, universo afeito aos demandatários deste tipo de educação, do que ao mundo da escola, particularmente a escola das crianças. Isso permitiria tratar a educação de adultos de uma forma própria, voltada aos interesses de uma parcela da população que tem uma experiência de vida, trabalho e formação bastante diferenciada das crianças e adolescentes aos quais se destina o ensino regular.

Junto com o inciso VII, na seção que trata da Educação de Jovens e Adultos, no parágrafo 2º do artigo 37 também foi incorporado o seguinte texto do projeto da Câmara:

**Art. 37, § 2º. O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.**

Como se pode perceber, ambos procuram dar destaque ao fato de que parcela significativa dos que freqüentam estes programas são trabalhadores. No entanto, esse conceito, que deveria ser um dos eixos norteadores dessa modalidade de educação, acabou se colocando à margem do conceito de suplência que prevaleceu: a que remete à reposição de estudos do ensino fundamental e médio.

Na seqüência, a LDB, no seu artigo 5º, volta a mencionar a educação de jovens e adultos:

**Art. 5º O acesso aos ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, 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 Município, 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 aceso;**

**II - fazer-lhes a chamada pública;**

**III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.**

Esse artigo, assim como o anterior, trata a educação de jovens e adultos no contexto do ensino fundamental. É um ganho de interpretação com relação à antiga LDB. No entanto, o Projeto de Lei 92/96, como vimos, acabou por retirar a obrigatoriedade de oferta desta modalidade de ensino por parte do Estado, desconsiderando-a como parte do ensino fundamental e esvaziando o direito público subjetivo de acesso aos jovens e adultos, uma vez que a Constituição é lei maior. A contradição entre os dois textos legais abre uma brecha para dupla interpretação. Caberia uma

consulta jurídica, caberia ainda uma aposta na pressão sobre o legislativo por uma interpretação mais inclusiva do ensino fundamental.

Um outro aspecto importante a ser considerado é a possibilidade de exigir dos poderes constituídos a identificação daqueles que não completaram o ensino fundamental e a sua chamada pública. Neste sentido, a lei é clara e sem ambigüidade. Há um espaço de intervenção que poderá criar possibilidades de confrontar o universo da demanda com o volume e a qualidade da oferta, criando-se argumentos para um maior compromisso do setor público com a educação de jovens e adultos.

Em continuidade, a educação de jovens e adultos aparecerá apenas na sua seção própria, a seção V do capítulo II:

**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.**

**§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**

O artigo 37 reafirma o conceito de uma educação de adultos voltada à reposição de escolaridade, marcado pelo ensino regular, seus conteúdos e seu modelo. O que é proposto é uma estratégia metodológica de adaptação dessa escolaridade, considerando as características do alunado, de maneira a facilitar a assimilação de tais conteúdos.

De maneira diferenciada, o Projeto de Lei da Câmara apontava para um currículo “centrado na prática social e no trabalho e metodologia de ensino-aprendizagem adequado ao amadurecimento e experiência do aluno”. Portanto, um conceito bastante diferenciado do que o artigo 37 propõe. A lei aprovada reafirma o conceito de educação de adultos que o regime militar implantou com a anterior LDB: o do Ensino Supletivo. Como vimos, o segundo parágrafo deste artigo foi contemplado do projeto da Câmara, tomando o conceito trabalho. No entanto, pela acomodação, tornou-se algo secundário frente ao conceito de escola regular.

Além de manter o conceito básico da legislação do regime militar - o Ensino Supletivo - a nova legislação o empobreceu, na medida em que o descaracterizou como algo que deveria ter uma estrutura e um modelo de preparação próprios. Assim, não foi considerada do projeto da Câmara a idéia de professores especializados para este tipo de ensino e a menção explícita de uma organização escolar flexível que permitisse um ensino não marcado pelo modelo escolar regular. Há que se considerar, que a antiga legislação tomava o Ensino Supletivo como algo que mesmo tendo o Ensino Regular como modelo inicial, ganhava sua essência ao dele se afastar. No entanto, o termo “oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho,” pode ser assumido como uma abertura para a reversão o conceito básico da lei e buscar constituir programas voltados aos interesses dessa população.

A LDB deixou de considerar ainda, como vimos anteriormente, algo que é fundamental em programas voltados aos jovens e adultos: uma atitude ativa por parte do Estado no sentido de

criar as condições de permanência de um grupo social que tem de realizar um esforço redobrado para frequentar qualquer programa de educação. Assim, foram abandonadas as formulações do projeto da câmara referentes aos seguintes aspectos: “escolas próximas dos trabalho e residência”, “condições de recepção de programas de teleducação no local de trabalho, empresas e órgãos públicos com mais de 100 empregados”, “prescrição de estudos complementares em paralelo”, “programas sociais de alimentação, saúde, material escolar e transporte, independentemente do horário e da modalidade de ensino, financiados com recursos específicos”, “formas e modalidades de ensino que atendam a demandas dessa clientela nas diferentes regiões do País”, “ações junto aos empregadores mediante processo de negociação com os trabalhadores, fiscalizando o cumprimento das normas legais, e criando incentivos e estímulos, inclusive de natureza fiscal e creditícia, para a empresa que facilitem a Educação Básica dos seus empregados”, “ações diretas do Estado, na condição de empregador, por si e por suas entidades vinculadas e empresas públicas”, “o valor de bolsas de estudo ou outros benefícios educacionais, concedidos pelos empregadores e seus empregados, não será considerado, para nenhum efeito, como utilidade e parcela salarial, não integrando a remuneração do empregado para fins trabalhistas, previdenciários ou tributários”.

Todas estas referências, contidas no projeto da Câmara, tinham o sentido de criar as condições necessárias para que o alunado potencial pudesse frequentar programas de educação de jovens e adultos. Ao omitir tais condições, a legislação caiu na perspectiva liberal, onde se aposta na idéia de que a simples oferta seria suficiente para garantir a presença do aluno. Como sabemos, em grupos sociais pobres, excluídos de condições sociais básicas, não basta oferecer escola, é necessário criar as condições de freqüência, utilizando uma política de discriminação positiva, sob risco de mais uma vez culpabilizar os próprios alunos pelos seus fracassos.

No artigo 39, ambos os parágrafos retomam a nomenclatura “ensino supletivo” empregado pela LDB 5692/71, colocando ênfase nos exames, cuja idade mínima é substancialmente reduzida em comparação com a antiga legislação

A ênfase nos exames é coerente com a idéia de ir diminuindo as responsabilidades do sistema público frente aos processos de formação de jovens e adultos. Deslocando a ênfase dos cursos para os exames abre-se mão daquilo que a Pedagogia consagrou como bases necessárias para a aquisição do conhecimento: os professores, o currículo, os materiais didáticos, as metodologias, etc. Garantido apenas a avaliação do produto, o Estado joga para o mercado da educação a responsabilidade pelo processo educacional. Ou seja, o Estado abre mão da sua responsabilidade de formação, garantindo apenas os mecanismos de creditação e certificação.

Esse aspecto, ligado ao fato de ter havido um rebaixamento da idade para prestar os exames, deverá criar impacto bastante negativo na qualidade do ensino para jovens e adultos e, ao mesmo tempo, uma “supletivação” do ensino regular, com graves prejuízos para aqueles que vêm se atrasando no processo de ensino aprendizagem. Para uma melhor compreensão dessas possíveis conseqüências, seria bom tomar alguns parágrafos da carta que a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos endereçou à Secretária de Educação Fundamental do Ministério da Educação e do Desporto em abril de 1996, alertando sobre as implicações da aprovação do projeto nos moldes em que ele se apresentava naquele momento.

*“Os estudiosos do ensino supletivo já haviam se manifestado, através de entidades do Fórum em Defesa da Escola Pública na LDB, contrariamente ao rebaixamento da idade mínima para prestação dos exames supletivos pois, considerados os padrões atuais de rendimento escolar no ensino regular - com elevados índices de repetência, sucessivas evasões e matrículas, resultado em longo tempo médio de permanência na escola e elevada defasagem série-idade - é muito provável que o rebaixamento da idade mínima para os exames supletivos represente menos um instrumento efetivo de democratização de oportunidades educacionais e mais um mecanismo de regularização do fluxo escolar e aceleração de estudos, com a conseqüente constituição de um mercado para os cursos privados preparatórios aos exames.”*

...

*“Considerando-se que o Projeto de LDB contemplou mecanismos de flexibilização da seriação e avaliação visando a regularizar o fluxo escolar no interior do próprio sistema regular de ensino Fundamental e Médio, seria recomendável que ela evitasse a superposição de sistemas, especificando as idades mínimas de acesso à Educação de Jovens e Adultos de 1o. e 2o. graus.*

*A LDB 5692/91 em vigor limita o acesso aos cursos supletivos de 1o. e 2o. graus respectivamente aos jovens com 14 e 18 anos e restringe o acesso aos exames supletivos de 1o. e 2o. graus respectivamente a pessoas com 18 e 21 anos de idade.”*

*“O fundamento pedagógico par tais restrições é aquele que preconiza que a freqüência à escola é significativa tanto para formação intelectual quanto para a socialização de adolescentes e jovens. Nesta perspectiva, o ensino supletivo deveria cumprir uma função democratizadora de oportunidades educacionais, e não servir meramente à aceleração de estudos de jovens com atraso escolar. Corrobora neste argumento o fato de que a legislação brasileira veta o trabalho infanto-juvenil antes dos 14 anos de idade. Segundo o Parecer 699 do CFE que orientou a implantação do Ensino Supletivo, o princípio da aceleração de estudos foi reservado à população jovem e adulta que não teve acesso à escola ou cuja trajetória escolar tenha resultado em acentuada defasagem série-idade. Os exames supletivos de 1º e 2º graus destinar-se-iam à população adulta, respectivamente com idade superior a 18 e 21 anos, aferindo conhecimentos adquiridos fora do sistema escolar, na experiência de vida e trabalho, ou através do auto-didatismo. Os jovens com idade inferior aos 18 anos não deveriam ser privados da experiência formativa e socializadora de freqüência a cursos, regulares ou supletivos, de 1º e 2º graus.”*

*“O rebaixamento da idade mínima para prestação de exames supletivos implica o risco de remeter para esta alternativa de certificação um enorme contingente de jovens defasados na relação série-idade premidos pelas crescentes exigências de escolarização do mercado de trabalho e desmotivados para a freqüência à escola regula em virtude da inadequação curricular e má qualidade do ensino aí*



*oferecido. Esse movimento certamente realimentará iniciativas mercantis de triste memória, tais como a indústria de cursos livres preparatórios aos exames supletivos de qualidade duvidosa ou as empresa de turismo que conduzem candidatos a exames de um a outros estado do País. poderá aumentar o número de concluintes do Ensino Básico sem assegurar a formação correspondente ao certificado obtido. Representará uma válvula indesejável de escape para que o Estado se desobrigue de responsabilidades que lhe cabem na oferta de um ensino universal e de qualidade.”*

O texto é explicativo. A Comissão solicitava uma interferência do Ministério, entendendo que ela tinha interesse direto na aprovação do projeto do Senado, para que as idades mínimas para os exames não fossem rebaixadas. Acabou prevalecendo o texto que reduz as idades mínimas.

Algumas especulações poderiam ser feitas. Uma delas diz respeito ao fato de que, no contexto da reforma do Estado e dos sistemas de educação, interessaria afastar do ensino regular os defasados. Isto permitiria uma diminuição da pressão da demanda, tornando o ensino regular menos custoso. Afinal, prevaleceria a mesma ótica das políticas de reforma que se orientam pela lógica economicista do custo-benefício, e que, para tanto, impõe fazer escolhas na aplicação dos recursos, em uma conjuntura onde o Estado estaria falido.

Um outro aspecto diz respeito às pressões dos interesses privatistas que perceberam o enorme presente que receberiam com uma simples mudança de idade na legislação. Um enorme contingente de jovens com defasagem de idade/série estariam potencialmente incluídos no mercado dos cursinhos preparatórios aos exames de massa. Também o número de consumidores do Telecurso se ampliaria. Afinal, se é verdade que o consumo do telecurso poderia ter um impacto baixo para o consumidor, pois a televisão está praticamente universalizado, as editoras comerciais das redes de televisão ampliariam ainda mais seus lucros com a venda das apostilas relativas aos cursos, hoje já um dos maiores mercados da indústria editorial. Importa ainda considerar que a aquisição de pacotes instrucionais do Telecurso vem se tornando a política dominante das Secretarias de Estado da Educação, praticamente quase todas conveniadas com a

Fundação Roberto Marinho cujo material ainda é muito mais barato do que manter professores especialistas em classes de Ensino Supletivo.

É este o sentido do tratamento diferenciado que teve o artigo 80 das disposições transitórias, último artigo da LDB onde há uma menção sobre a educação de pessoas jovens e adultas, aí identificada como educação continuada:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de **educação continuada**.

§1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos a cursos de educação e distância.

§3º As normas para a produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

....

### **O caminho futuro...**

Pelo que vimos, a Educação de Jovens e Adultos pode ser considerada como paradigmática do que poderá vir a ocorrer com outros direitos sociais conquistados ao longo deste século. Constituída como direito universal no campo da Educação nos últimos 50 anos, assim reconhecida na Constituição de 1988, a educação de pessoas jovens e adultas vem se esvaziando como política de Estado no contexto da atual reforma educativa e perdendo importância como política universal. Este texto procurou mostrar esse caminho. Não caberia aqui uma análise mais exaustiva sobre os processos de destituição de direitos no contexto das reformas do Estado. No entanto, o que tratamos aqui deixa claro como uma política particular é exemplificadora de uma tendência que pode se generalizar para outros campos.

Este caminho de destituição de direitos e de deslegitimação da Educação de Jovens e Adultos como uma política pública e gratuita, é acompanhado por uma crescente visibilidade de programas compensatórios, seja no campo da filantropia, seja no campo das políticas de formação das empresas. É este o sentido do programa Alfabetização Solidária (desenvolvido pelo Programa Comunidade Solidária) é este o sentido da crescente exposição na mídia de programas ao estilo “Gente que Faz”, mostrando que a boa vontade, unida a uma boa dose de caridade, são suficientes para que a sociedade civil organizada e as políticas compensatórias do Estado, por si só, se responsabilizem pelas mazelas do mercado; é este o sentido, afinal, dos programas no chão da fábrica e nos canteiros de obras. Reafirmam a idéia comum de orientação das políticas recentes de transformar direitos sociais universais em políticas compensatórias. Este tem sido o caminho da educação de jovens e adultos, que ao sair da preocupação central do Ministério da Educação como educação fundamental pensada para todos, passou para as mãos dos espaços das políticas compensatórias (Comunidade Solidária), da filantropia e do mercado.

Talvez este seja o sentido mais acabado das palavras do senador Darcy Ribeiro: “deixem os velhinhos morrerem em paz”. Afinal, sob essa ótica, se as políticas públicas se concentrarem apenas na educação infantil, nas futuras gerações, deixando para o mercado e a filantropia aqueles que “se perderam ou vêm se perdendo pelo caminho”, no futuro, a sociedade seria qualitativamente melhor. Esta é a aposta que parece apontar os novos tempos da política. Fato posto, cabe aos inconformados buscar nas brechas produzidas na lei, seus espaços de atuação no sentido de barrar este movimento de esvaziamento das políticas de educação de pessoas jovens e adultas. Ao mesmo tempo, há que se olhar para uma série de experiências novas que vêm surgindo, particularmente nos espaços das políticas municipais, que apesar dos limites, demonstram que com vontade política é possível ampliar o universo de atendimento para todos.