

Satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de jovens e adultos no Brasil: contribuições para uma avaliação da década da Educação para Todos¹

Sérgio Haddad e Maria Clara Di Pierro
Ação Educativa – assessoria, pesquisa e informação
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Introdução

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

A V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Hamburgo, 1997) promovida pela UNESCO formulou um conceito amplo de formação de pessoas adultas que compreende uma multiplicidade de processos formais e informais de aprendizagem e educação continuada ao largo da vida. Essa concepção ampliada já estivera presente na Conferência Mundial de Educação Para Todos (Jomtien, 1990) e no Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, refletindo-se nos indicadores de avaliação da década. Um desses indicadores refere-se ao objetivo de ampliação dos serviços de educação básica e capacitação de pessoas jovens e adultas em competências essenciais à vida cotidiana, ao trabalho e à participação cidadã. A metodologia de avaliação proposta pela UNESCO sugere que se analise a ampliação das oportunidades escolares e extra-escolares para jovens e adultos proporcionadas por múltiplos provedores governamentais e não governamentais, sua pertinência frente às necessidades de aprendizagem dos indivíduos e comunidades, considerando indicadores de equidade (territorial, de gênero, étnica e geracional), qualidade (formação dos educadores, conteúdos, materiais e métodos) e gestão (políticas públicas, financiamento, legislação e avaliação). Recomenda ainda que a eficácia dos programas seja avaliada em função de mudanças de comportamento e de seus impactos na melhoria das condições de saúde, emprego e produtividade dos indivíduos e grupos.

Uma avaliação dessa natureza implicaria abarcar não só os programas de educação escolar de jovens e adultos, mas toda uma gama diversa de atividades socioculturais, de formação para a cidadania, qualificação e atualização para o trabalho e para a geração de renda, promovidos por diferentes órgãos governamentais e não governamentais, incluindo programas preventivos de saúde, de formação política e informação sobre direitos, de promoção de jovens, mulheres e idosos, capacitação de conselheiros e agentes comunitários, qualificação e

¹ Texto subsidiário a exposição realizada no I Seminário Nacional sobre Educação para Todos: Implementação de compromissos de Jomtien no Brasil (Brasília, DF: 10-11/06/1999), promovido pelo INEP/MEC.

	Ação Educativa
	Documentação
Código:	03.06.02
	Had sat
	Data: 23/07/99

atualização profissional, extensão agrícola, capacitação para o uso de recursos informáticos, aprendizagem de línguas estrangeiras, etc.

A avaliação de impactos sobre as condições de vida da população, por sua vez, exigiria a realização de *surveys* de grande porte, combinados a estudos qualitativos, preferentemente longitudinais, que são raros ou não se encontram disponíveis no acervo de pesquisa sobre educação de jovens e adultos no Brasil².

Ainda que compartilhem o conceito amplo de educação de jovens e adultos formulado em Hamburgo, não está ao nosso alcance realizar uma avaliação tão complexa e abrangente. Parece prioritário e viável apreciar alguns aspectos da educação escolar de jovens e adultos, não só por ser um objeto acessível e mensurável, mas também porque incide sobre um direito básico da cidadania que é o acesso à alfabetização e ao ensino básico.

1. Declínio do analfabetismo e evolução dos níveis de escolaridade

O Brasil continua a deter o maior contingente de analfabetos absolutos e pessoas jovens e adultas com baixa escolaridade do continente. Também em termos relativos, os índices de analfabetismo e as taxas de escolaridade da população são bastante inferiores aos países latino-americanos com nível de desenvolvimento equivalente, equiparando-se aos países menos desenvolvidos da América Latina e Caribe. O analfabetismo absoluto vinha regredindo em ritmo lento ao longo deste século, mas teve uma queda importante no transcorrer dos anos 90, declinando mais de cinco pontos percentuais entre 1991 e 1997. Pela primeira vez na história, o analfabetismo começa a recuar também em números absolutos. A seguir nesse ritmo, porém, o Brasil não conseguirá atingir a meta assumida em Jomtien de reduzir até o ano 2000 o analfabetismo a metade dos índices de 1990.

Evolução do analfabetismo no Brasil entre pessoas de 15 anos ou mais - 1920/1996

Ano/Censo	Total	Analfabetos	%
1920	17.557.282	11.401.715	64,90
1940	23.709.769	13.269.381	56,00
1950	30.249.423	15.272.632	50,50
1960	40.278.602	15.964.852	39,60
1970	54.008.604	18.146.977	33,60
1980	73.541.943	18.716.847	25,50
1991	95.837.043	19.233.758	20,07
1996*	107.540.981	14.018.960	13,03
1997**	-	-	14,7

*Refere-se à população sem instrução, e não àquela analfabeta pelos critérios censitários.

**Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fontes: IBGE. Censos Demográficos e Contagem da População 1996. PNAD 1997.

Embora o índice médio de analfabetismo absoluto tenha diminuído, a distribuição do fenômeno no território nacional continua a ser assimétrica, registrando-se taxas muito elevadas na Região Nordeste e nas zonas rurais de todo o país.

² Dois estudos recentes tratam dos impactos do analfabetismo sobre certas esferas de comportamento dos indivíduos (Ribeiro, 1999) e da escolarização sobre o acesso ao emprego e à renda (Letelier, 1999), porém referem-se, respectivamente, a populações da Capital e da Região Metropolitana de São Paulo, não sendo suas conclusões generalizáveis para o país em seu conjunto.

de?

Brasil: População sem instrução nas Grandes Regiões e Zonas Rurais- 1996

Grandes Regiões	População com 15 anos ou +		Sem Instrução			
	Total	Rural	Total	%	Rural	%
Brasil	107.534.609	21.446.980	14.018.249	13,0	5.749.714	26,8
Norte	6.895.175	2.465.415	1.086.588	15,7	604.553	24,5
Nordeste	28.900.655	9.414.296	6.845.549	23,7	3.607.057	38,3
C. Oeste	7.145.433	1.079.302	788.674	11,0	214.997	19,9
Sudeste	48.009.961	4.782.153	4.021.464	8,4	904.771	18,9
Sul	16.583.385	3.705.814	1.275.974	7,7	418.336	11,3

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996.

A desagregação das estatísticas por faixas etárias permite verificar que a elevação das taxas de alfabetização está diretamente relacionadas aos grupos etários mais jovens. Há, pois, evidências de que os progressos observados resultam antes da democratização das oportunidades educacionais na infância e adolescência que dos esforços empreendidos ao longo das últimas décadas no campo da educação das pessoas adultas.

Brasil: Anos de estudo da população com 15 anos ou mais - 1996

Idade	População		Anos de Instrução										
	Total	Nenhuma	%	- de 1	%	1 a 3	%	4 a 7	%	8 a 11	%	12 ou +	%
Total	106.623.851	14.018.960	13,1	1.226.355	1,1	19.418.606	18,2	36.085.455	33,8	28.515.093	26,7	7.359.382	6,9
15 a 19	16.507.321	618.434	3,7	275.818	1,1	2.716.859	16,4	17.488.217	45,4	5.280.401	32,0	127.589	0,7
20 a 24	14.295.099	732.412	5,1	96.735	0,7	2.070.332	14,5	5.155.324	36,0	5.259.255	36,8	981.041	6,8
25 a 29	12.875.554	833.198	6,5	78.110	0,6	1.926.689	15,0	4.496.603	34,9	4.445.857	34,5	1.095.097	8,5
30 a 34	12.304.342	930.617	7,6	82.942	0,7	1.990.736	16,2	4.102.187	33,3	3.990.193	32,5	1.207.667	9,8
35 a 39	10.721.075	1.015.622	9,5	89.929	0,8	1.874.474	17,5	3.573.592	33,3	3.029.643	28,2	1.137.815	10,6
40 a 44	9.178.837	1.133.383	12,3	93.592	1,0	1.800.125	19,6	2.921.535	31,8	2.257.408	24,6	972.794	10,5
45 a 49	7.405.722	1.261.159	17,0	92.091	1,2	1.638.091	22,1	2.259.993	30,5	1.452.560	19,6	701.828	9,5
50 ou +	22.998.082	7.433.875	32,3	383.626	1,7	5.318.741	23,1	5.995.522	26,0	2.743.190	12,0	1.123.128	4,9
Ignorad	337.819	60.257	17,8	33.512	9,9	82.559	24,4	92.482	27,4	56.586	16,7	12.423	3,7
Urbano	85.334.432	8.268.870	9,7	768.153	0,9	13.025.453	15,3	29.480.704	34,5	26.579.764	31,1	7.211.488	8,4
Rural	21.289.419	5.750.090	27,0	458.182	2,1	6.393.153	30,0	6.604.751	31,0	1.935.329	9,0	147.894	0,7

Fonte: IBGE - Contagem da População 1996.

Entretanto, há fortes indícios de que os baixos índices de permanência e progressão no sistema de ensino público e seus escassos resultados qualitativos estejam reproduzindo continuamente um contingente numeroso de analfabetos funcionais³, pois apenas um terço da população jovem e adulta concluiu os oito anos de escolaridade obrigatória e, mesmo entre os adultos jovens, o percentual daqueles que seguiram mais de três anos de estudos continua a ser reduzido. Na faixa etária de 15 a 19 anos, por exemplo, dois terços dos jovens não concluíram o ensino fundamental e 21,2% deles têm menos de quatro anos de estudos.

³ Embora advirta que a escolarização formal não seja fator exclusivo a determinar os níveis de alfabetismo das pessoas jovens e adultas, estudo realizado na cidade de São Paulo observa que certos mínimos de escolaridade - situados em torno do ensino fundamental completo - constituem as bases necessárias para que os indivíduos acedam a empregos e incorporem à vida cotidiana práticas sociais que favorecem o exercício da leitura, da escrita e do cálculo, o interesse pelos debates públicos, a fruição do lazer e dos bens culturais, a busca de informação e de oportunidades de formação continuada, aos quais vinculam-se a manutenção e desenvolvimento das competências características do alfabetismo (HADDAD et al, 1997).

O analfabetismo no Brasil não é, pois, apenas um problema residual herdado do passado (susceptível de tratamento emergencial ou passível de superação mediante a simples sucessão geracional), e sim uma questão complexa do presente, que exige políticas públicas consistentes, duradouras e articuladas a outras estratégias de desenvolvimento econômico, social e cultural.

2.1 Produção social do analfabetismo e o comportamento dos indicadores de equidade

Dentre os fatores de produção social do analfabetismo mediados pelo sistema escolar, há que considerar-se primeiramente o acesso e permanência na escola durante a infância e adolescência que, ainda hoje, não está assegurado a parcelas expressivas da população, com um diferencial negativo para aquela do sexo masculino.

Brasil: Crianças e adolescentes que não frequentam escola por idade e sexo - 1996

Grupo etário	Total	Masculino	Feminino
4 a 6 anos	44,6%	46,4%	43,7%
7 a 9 anos	8,6%	9,3%	7,9%
10 a 14 anos	10,5%	11,1%	9,9%

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

Outro fator de exclusão educacional são os elevados índices de reprovação, evasão e reingresso no sistema escolar, que resultam em acentuada defasagem na relação idade/série ideal. Também neste caso observa-se um diferencial negativo para os estudantes do sexo masculino.

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

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

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996

A renda familiar vem sendo principal fator de discriminação no acesso à alfabetização no Brasil, sobredeterminando as diferenças observadas entre os grupos etários, as populações rurais e urbanas e das diferentes regiões do país, enquanto gênero e raça operam como fatores relativamente independentes da condição socioeconômica na determinação das oportunidades educacionais.

Brasil*: Analfabetismo (%) por faixa etária, sexo, renda e situação de domicílio- 1990⁴

Região e Idade	Sexo		Rendimento Familiar (em salários mínimos)					Domicílio	
	Masc.	Fem.	Até ¼	De ¼ a ½	De ½ a 1	De 1 a 2	+ de 2	Urb.	Rur.
Total	23,8	22,8	45,8	36,9	22,5	11,6	3,8	13,5	37,8
15 a 19	12,4	6,4	26,1	18,4	9,0	3,1	1,2	5,3	20,5
20 a 24	11,4	8,2	29,5	23,1	11,7	4,2	1,1	5,6	23,3
25 a 29	11,7	8,7	33,9	23,8	11,6	5,1	1,1	6,1	24,5
30 a 39	13,1	13,5	40,7	29,8	14,9	6,6	1,4	8,9	29,7
40 ou +	27,7	33,9	63,2	59,5	42,8	24,8	7,4	23,2	54,5

* Exclui população rural da Região Norte.

Fonte: PNAD 1990, apud Anuário Estatístico 1992, citado por Rosenberg & Piva, 1997, p. 133.

⁴ A Contagem da população realizada pelo IBGE em 1996 não fornece dados de rendimento familiar, o que nos impede de apresentar dados censitários mais recentes para este tópico.

As mulheres brasileiras têm hoje, em média, uma sutil vantagem nos níveis de escolaridade em relação aos homens, resultado das condições diferenciais de acesso, permanência e desempenho escolar nas novas gerações.

Brasil - Anos de estudo da população com 15 anos ou mais por sexo - 1996

População		Anos de Instrução											
Idade	Total	Nenhuma	%	- de 1	%	1 a 3	%	4 a 7	%	8 a 11	%	12 ou +	%
Total	106.623.851	14.018.960	13,1	1.226.35	1,1	19.418.60	18,2	36.085.455	33,8	28.515.093	26,7	7.359.382	6,9
Homem	51.895.384	6.787.310	13,0	654.87	1,3	9.936.02	19,1	17.850.951	34,4	13.129.034	25,3	3.537.190	6,8
Mulher	54.728.467	7.231.650	13,2	571.48	1,0	9.482.58	17,3	18.234.504	33,3	15.386.059	28,1	3.822.192	7,0

Fonte: IBGE - Contagem da População 1996.

A pertinência aos subgrupos étnico-raciais constitui fator de diferenciação no acesso à alfabetização e combina-se ao gênero para produzir uma acentuada desvantagem nos níveis de escolaridade de indígenas e afro-descendentes, especialmente os do sexo feminino.

Brasil: População com 15 anos ou mais por condição de alfabetização, cor e sexo 1991

Cor	População com 15 anos ou mais				Feminina			Masculina		
	Total	(%)	Analfabet.	(%)	Total	Analfabet.	(%)	Total	Analfabet.	(%)
Total	95.810.647	100	18.587.459	19,4	49.157.948	9.662.210	19,7	46.652.699	8.925.249	19,1
Branca	51.231.863	53,5	6.091.433	11,9	26.957.819	3.407.726	12,6	24.274.044	2.683.707	11,1
Negra	5.132.592	5,3	1.614.852	31,5	2.531.415	828.594	32,7	2.601.177	786.258	30,2
Parda	38.471.177	40,1	10.708.538	27,8	19.174.382	5.331.832	27,8	19.296.795	5.376.706	27,9
Amarela	485.906	0,5	26.189	5,4	243.167	16.297	6,7	242.739	9.892	4,1
Indígena	171.069	0,2	86.945	50,8	84.306	45.980	54,5	86.763	40.965	47,2
S/ inform.	318.040	0,3	59.502	18,7	166.859	31.781	19,0	151.181	27.721	18,3

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991.

Brasil: Taxas de analfabetismo na população com 15 anos ou mais por cor - 1997*

Total	Branca	Preta	Parda
14,7%	9,0%	22,2%	22,2%

* Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: IBGE. PNAD.

Assim, é legítimo concluir que as oportunidades educacionais da população jovem e adulta brasileira continuam a ser negativamente afetadas por fatores socioeconômicos, espaciais, geracionais, étnicos e de gênero, que combinam-se entre si para produzir acentuados desníveis educativos.

3. Os direitos constitucionais e outros marcos legais

Pela primeira vez na história brasileira, o Art. 208 da Constituição de outubro de 1988 conferiu à população jovem e adulta o direito à educação fundamental, responsabilizando os poderes públicos pela oferta universal e gratuita desse nível de ensino àqueles que a ele não tiveram acesso e progressão na infância e adolescência. Em seu texto original, o Art. 50 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 conferiu um prazo de dez anos para a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, período durante o qual as três esferas de governo ficavam obrigadas a dedicar a esses objetivos 50% dos recursos públicos vinculados à educação.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tramitou no Congresso por oito anos e foi, finalmente, aprovada ao final de 1996. Embora o Art. 4º da LDB 9.394 tenha reiterado os direitos constitucionais da população jovem e adulta ao ensino fundamental, a

Emenda 14, aprovada quase na mesma data, alterou a redação do Art. 208 da Constituição, de modo a desobrigar jovens e adultos da frequência à escola. Embora não tenha sido esta a intenção do legislador, tal mudança no texto constitucional deu margem a interpretações que descaracterizam o direito público subjetivo, desobrigando os poderes públicos da oferta universal de ensino fundamental gratuito para esse grupo etário.

A Emenda 14 alterou a redação do Art. 50 das Disposições Constitucionais Transitórias, substituindo o compromisso decenal com a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental por um mecanismo de operacionalização do regime de cooperação entre as esferas de governo: os Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse processo de desconstituição dos direitos educativos consolidou-se no veto presidencial ao inciso II do Art. 2º da Lei 9424/96, que regulamentou a Emenda 14, excluindo as matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos dos cálculos para a redistribuição de recursos vinculados entre esferas de governo através do FUNDEF. Diante das limitações ao financiamento decorrente dessa medida, as instâncias subnacionais de governo, às quais cabe a oferta de ensino fundamental à população jovem e adulta, foram objetivamente desestimuladas a expandir esse nível e modalidade educativos, o que já em 1998 se fez refletir na redução das matrículas.

Evolução da matrícula inicial no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos - 1995/1998

Ano	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1995	2.136.508	285	0,0	1.378.098	64,5	506.600	23,7	251.525	11,8
1997	2.210.325	844	0,0	1.454.687	65,8	582.921	26,4	171.873	7,8
1998	2.081.750	561	0,0	1.316.482	63,2	629.201	30,2	135.506	6,5

Fonte: MEC/INEP, apud: MEC.SEF, 1999.

4. Indicadores de cobertura

Os dados censitários do IBGE disponíveis para o ano de 1996 informaram que 11% da população brasileira com idade igual ou superior a 15 anos participava em alguma modalidade do ensino básico.

Brasil: População com 15 anos ou mais que frequenta a escola básica - 1996¹

Grau	Total (T)	%
População	107.534.609	100,0
Frequenta escolas	11.977.753	11,1
Alfabetização	97.815	0,1
Ensino Fundamental	6.863.098	6,4
Ensino Médio	5.016.840	4,2

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996

A maior parte da população com 15 anos ou mais que frequentava o ensino fundamental não o fazia em programas de educação de adultos, sendo constituída por jovens que assistiam ao ensino fundamental regular com algum grau de defasagem na relação idade/série ideal. Os índices de cobertura dos programas de educação de jovens e adultos, segundo esta fonte, situavam-se em menos de 1% da demanda potencial por alfabetização e exatos 4% da demanda por ensino fundamental.

População com 15 ou mais por anos de estudo e freqüência ao ensino fundamental -1996

Anos de estudos da população com 15 anos ou mais							
Sem instrução e menos de 1 ano			1 a 7 anos de estudos				
Total	Freqüentam escola		Total	Freqüentam escola			
	Alfabetização de adultos	%		Ens. fundamental regular	%	Ens. fundamental de adultos	%
15.150.760	97.815	0,65	55.324.958	4.652.773	8,41	2.210.325	4,00

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996; MEC/INEP. Censo Escolar 1996.

Cotejadas as estatísticas de atendimento produzidas pelo sistema educacional, os índices de cobertura dos programas especificamente destinados a jovens e adultos (ensino supletivo) situam-se em torno dos 3% da demanda potencial por cada um dos segmentos específicos do ensino básico (alfabetização, 1º e 2º segmentos do ensino fundamental e ensino médio).

População com 15 ou mais por anos de estudo (1996) e freqüência ao ensino supletivo (1997)

Anos de estudos da população com 15 anos ou mais com escolaridade básica incompleta(A)					
Sem instrução a 3 anos		4 a 7 anos		8 a 10 anos	
34.663.152	39,77%	36.083.829	41,40%	16.407.639	18,83%
Matrícula inicial em cursos de educação básica de jovens e adultos por nível (B)					
Alfabetização e 1a. a 4a. séries	% (B/A)	5a. a 8ª séries	% (B/A)	Ensino médio	% (B/A)
1.043.188	3,01	1.311.253	3,63	390.925	2,38

Fontes: IBGE. Contagem da População 1996; MEC/INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica. Censo Escolar 1997.

O atendimento encontra-se altamente urbanizado, tendo pois reduzida incidência sobre o analfabetismo e os baixos níveis de escolarização da população rural. A distribuição regional das matrículas não mantinha correspondência com demanda potencial, refletindo antes a capacidade instalada dos sistemas de ensino em financiar programas e prover vagas. A Região Nordeste, por exemplo, na qual vivem 48,83% dos analfabetos do país, tem apenas 27,86% das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos.

Brasil: População com 15 anos ou mais sem instrução por regiões - 1996

REGIÃO	TOTAL	%	RURAL	%	URBANO	%
Norte	1.086.588	7,75	604.553	55,64	482.035	44,36
Nordeste	6.845.549	48,83	3.607.057	52,69	3.238.492	47,31
Centro-Oeste	788.674	5,62	214.997	27,26	573.677	72,74
Sudeste	4.021.464	28,68	904.771	22,50	3.116.693	77,50
Sul	1.275.974	9,10	418.336	32,79	857.638	67,21
BRASIL	14.018.249	100,00	5.749.714	41,02	8.268.535	58,98

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996.

Brasil: Matrícula inicial no ensino fundamental supletivo por regiões - 1997

REGIÃO	TOTAL	%	RURAL	%	URBANO	%
Norte	298.977	12,70	18.376	6,15	280.601	93,85
Nordeste	655.867	27,86	55.721	8,50	600.146	91,50
Centro-Oeste	151.948	6,45	5.205	3,43	146.743	96,57
Sudeste	938.568	39,86	23.422	2,50	915.146	97,50
Sul	309.081	13,13	5.232	1,69	303.849	98,31
BRASIL	2.354.441	100,00	107.956	4,59	2.246.485	95,41

Fonte: MEC/INEP/SEEC. 1997.

O INEP/MEC não coleta dados de atendimento em educação de jovens e adultos por idade, sexo e cor, sendo, pois, impossível apreciar questões de equidade relativas a geração, gênero e etnia.

5. Distribuição do atendimento pelas esferas de governo

Os 2,8 milhões de estudantes da educação de jovens e adultos (aí incluídas as matrículas no ensino profissionalizante) representavam, em 1997, 5,85% do alunado do ensino básico brasileiro; 2,2 milhões deles estavam matriculados no ensino fundamental e 65,8% nas redes estaduais de ensino.

Brasil: Matrículas no ensino básico de jovens e adultos por dependência administrativa - 1997

Modalidade	Dependência Administrativa									
	Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Ens. de jovens e adultos	2.881.770	5,85	1.609	0,05	1.808.161	62,7	683.078	23,7	388.922	13,5
Total do ensino básico	49.235.117	100,0	166.955	0,34	25.368.006	51,5	17.106.588	34,7	6.593.578	13,4

Fonte: MEC. INEP. 1998. Sinopse Estatística da Educação Básica. Censo Escolar 1997. Brasília, 1998.

Apesar da acentuada "estadualização" das matrículas, a análise de séries históricas permite reconhecer uma tendência à municipalização do ensino fundamental de jovens e adultos (vide tabela apresentada no tópico 3).

6. O financiamento da educação de jovens e adultos

Os dados sobre o financiamento público da educação são de difícil acesso, especialmente no que concerne aos governos subnacionais. Um esforço de coleta e compatibilização vem sendo desenvolvido pelo IPEA para alguns anos da década de 90. Segundo essa fonte e metodologia, as despesas efetuadas pelas três esferas de governo na educação de jovens e adultos representou 0,3% do gasto total com educação nos anos de 1994 e 95. Os Estados responderam por mais de 2/3 das despesas efetuadas com educação de jovens e adultos e os municípios por quase 1/4 dos gastos, uma proporção que corresponde aproximadamente às respectivas participações nas matrículas.

Gasto consolidado das três esferas de governo em educação de jovens e adultos - 1994/1995

Ano	Categoria de Gasto	Governo Federal Recursos do Orçamento	Governos Estaduais			Governos Municipais				TOTAL	%
			Transfer. Negocia- das do Gov. Fed.	Recursos Orçament. Governo Estadual	TOTAL	Transfer. Negocia- das do Gov. Fed.	Transfer. de Governos Estaduais	Recursos Orçament. Governo Municipal	TOTAL		
94	Ensino	212	3.134	29.133	32.267	1.916	0	12.406	14.322	46.801	0,31
	Supletivo	0,45%			68,94%				30,60%	100%	
	Total	3.607.734	598.145	6.453.312	7.051.457	308.119	152.379	3.837.001	4.297.498	14.956.689	100
	% s/ Total	24,12%	4,00%	43,14%	47,14%	2,06%	1,02%	25,65%	28,73%	100%	
95	Ensino	3.955	5.699	59.599	65.298	1.486	0	23.056	24.542	93.795	0,33
	Supletivo	4,21%			69,62%				26,16%	100%	
	Total	5.638.131	1.081.973	12.636.983	13.718.956	220.133	566.554	7.789.429	8.576.116	27.933.203	100
	% s/ Total	20,18%	3,87%	45,24%	49,11%	0,79%	2,03%	27,88%	30,70%	100%	

Fonte: IPEA/DIPOS, com base em SIAFI/SIFOR para esfera federal, e IBGE/DNCA para esferas subnacionais.

Para o governo federal há dados mais recentes, pelos quais observa-se uma tendência sutil de crescimento do gasto com educação de jovens e adultos, embora o setor continue a perceber a menor parcela do orçamento atribuído a todos os níveis e modalidades de ensino.

Governo Federal: Execução de Despesas em Educação por Programa 1995/97 (em R\$ mil de 1995)

Programas	1995	1996	1997	% sobre Total			% do PIB ⁱⁱ		
				1995	1996	1997	1995	1996	1997
Educ. 0 a 6 anos	244.425	240.347	235.311	2,98	3,15	3,11	0,04	0,03	0,03
Ensino Fundamental	2.579.478	2.593.328	2.734.135	31,46	33,96	36,14	0,38	0,37	0,38
Ensino Médio	570.036	458.313	433.461	6,95	6,00	5,73	0,08	0,07	0,06
Ensino Superior	4.694.436	4.220.443	4.027.490	57,25	55,27	53,23	0,69	0,61	0,56
Ensino Supletivo	14.229	21.314	23.728	0,17	0,28	0,31	-	-	-
Educ. Física e Desp.	59.162	47.982	79.633	0,72	0,63	1,05	0,01	0,01	0,01
Assist. a Educandos	27.061	20.279	0	0,33	0,27	0	-	-	-
Educação Especial	10.835	33.808	32.145	0,13	0,44	0,42	-	-	-
Administ. e outros	1.627.798	1.325.910	1.555.479	16,56	14,80	17,05	0,24	0,19	0,22
TOTAL	9.827.460	8.961.724	9.121.381	100,00	100,00	100,00	1,45	1,29	1,27

Fontes: Ministério da Fazenda/CGC; Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

A maior parcela dos recursos federais é destinada a transferências voluntárias aos Estados e Municípios mediante convênios firmados com o FNDE, mas os valores conveniados têm sido muito inferiores aos demandados e, inclusive, aos orçados, revelando um baixo grau de eficiência desse sistema de transferências.

Demanda e conveniamento de recursos federais para EJA por órgão executor 1995/97 (em R\$)

Ano	1995			1996			1997		
	Demandado	Conveniado	%	Demandado	Conveniado	%	Demandado	Conveniado	%
Estados e DF	7.749.309	5.347.281	69	48.315.450	14.598.103	30	29.988.266	16.252.952	54
Municípios	1.830.763	1.485.764	81	10.273.377	3.869.105	37	18.862.949	12.115.158	64
ONGs	6.379.007	3.954.554	62	13.695.536	6.639.155	48	7.324.450	5.110.240	69
Total	15.959.079	10.787.601	67	72.284.364	25.106.364	34	56.175.666	33.478.350	59

Fonte: MEC/SEF/FNDE

A distribuição das transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios não obedece um comportamento uniforme do qual se possa depreender tendências, exceto à ampliação dos valores conveniados com organizações da sociedade civil.

7. Os programas federais de formação de pessoas adultas

Embora não possua rede própria de escolas de ensino fundamental, o governo federal detém meios para induzir ações dos governos subnacionais e da sociedade civil, ou impulsionar programas próprios de educação de pessoas adultas. No período recente, são três os programas federais em desenvolvimento: PLANFOR, Alfabetização Solidária e PRONERA.

A Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho aplicou, no triênio 1995/97, quase R\$ 600 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Programa de Qualificação e Requalificação Profissional (PLANFOR), que chegou a 3.800 municípios brasileiros em 1997. O Programa é descentralizado nos estados e implementado em parceria com toda sorte de agentes de formação profissional (empresas, sindicatos patronais e de trabalhadores, universidades, escolas técnicas, organizações não governamentais, etc.). Embora o modelo gerencial não favoreça o desenvolvimento de cursos de duração alongada e o grau de articulação dos organismos de formação profissional com os sistemas de ensino básico seja reduzido, o Programa dispõe de um volume substancial de recursos que potencializam iniciativas de educação básica de jovens e adultos, articuladas a oportunidades de formação profissional. A maior parte dos recursos (67,85%) vem sendo utilizada para cursos rápidos (com 103 horas de duração média) de qualificação e atualização profissional, mas o Programa

incorpora um componente de formação em habilidades básicas (leitura, escrita, cálculo, etc.) pelo qual passaram 1,8 milhão de trabalhadores e desempregados no triênio 1995/97.

Quando se analisa a escolaridade dos treinandos do PLANFOR verifica-se que aqueles que não possuem qualquer escolaridade estão subrepresentados, pois constituem 14,7% da população com 14 anos ou mais e são apenas 5% dos beneficiários do programa.

Escolaridade dos Treinandos do Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador 1997*

Condição	Homens	%	Mulheres	%	Total	%
Nenhuma	61	60	40	40	101	5
Fundamental Incompleto	414	53	371	47	785	42
Fundamental	218	45	262	55	480	26
Ensino Médio	184	43	239	57	423	22
Ensino Superior	37	40	55	60	92	5
Total	914	49	967	51	1.881	100

*Em milhares de treinandos. Exclui casos sem informação e treinandos em educação a distância.
Fonte: BRASIL. MTb. SEFOR. Avaliação gerencial do PLANFOR : 2o. triênio : resultados 1997.

O Conselho da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Presidência da República que implementa ações sociais emergenciais de combate à pobreza, desenvolve desde 1996 o Programa Alfabetização Solidária - PAS -, promovido em parceria entre o Ministério da Educação, empresas, universidades e municípios. O PAS consiste em uma campanha de alfabetização inicial desenvolvida em apenas um semestre, dirigida aos municípios mais pobres que apresentam os índices mais elevados de analfabetismo na faixa etária de 15 a 19 anos. O Ministério fornece materiais didático-pedagógicos e alimentação escolar; os municípios mobilizam alfabetizadores, alfabetizandos e espaços para instalação de salas de aula improvisadas; as universidades realizam a coordenação e orientação pedagógica e capacitam os educadores; as empresas cobrem os custos operacionais das universidades e remuneram os educadores (em sua maioria jovens com escolaridade básica incompleta). Em seu segundo módulo semestral de 1997 o PAS alcançou 120 municípios, envolveu 22 empresas e 102 universidades públicas e privadas, criou 690 classes de alfabetização (70% das quais nas zonas rurais), formou 759 jovens alfabetizadores e atingiu dez mil educandos (a maioria dos quais são homens) dos quais apenas 19% podiam ler e escrever pequenos textos ao concluir o curso.

O Programa Alfabetização Solidária padece de algumas das conhecidas limitações das campanhas de alfabetização de jovens e adultos: maneja um conceito de alfabetização estreito e não assegura continuidade de estudos ou oportunidades de consolidação das aprendizagens realizadas; recorre em parte a educadores leigos; e não incide sobre os fatores socioeconômicos e culturais que geram e reproduzem o analfabetismo.

O Ministério Extraordinário da Política Fundiária deu início em 1998 ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, elegendo como prioridade a alfabetização dos trabalhadores rurais assentados. O PRONERA maneja recursos do Ministério da Educação e do FAT, é desenvolvido em parceria e co-gerido por um conselho que reúne agentes governamentais, universidades, igrejas, sindicatos e organizações da sociedade civil, inclusive o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. A meta inicial do PRONERA para o primeiro ano era alfabetizar cem mil trabalhadores rurais assentados, mas os recursos alocados no Programa naquele ano só permitiriam contemplar 7% dessa meta.

8. Conclusões

Ao longo da década de Educação para Todos, não houve uma ampliação das significativas das oportunidades educacionais para a população brasileira jovem e adulta e, conseqüentemente, o país não conseguirá atingir ao final do milênio a meta de redução dos índices de analfabetismo a metade daqueles vigentes em 1990. Os avanços obtidos no campo da alfabetização durante a década não resultaram dos esforços empreendidos na educação de jovens e adultos, e sim da combinação do perfil etário e da dinâmica demográfica à melhoria das condições de acesso das novas gerações ao ensino fundamental.

O analfabetismo funcional apresenta-se como um fenômeno extenso, difundido por todas as faixas etárias (inclusive entre os jovens), uma vez que a escolaridade média da população e os níveis de aprendizagem alcançados situam-se abaixo dos mínimos socialmente necessários para que as pessoas mantenham e desenvolvam as competências características do alfabetismo.

A inserção marginal da educação de jovens e adultos na reforma educacional em curso no país faz com que a cobertura escolar para essa faixa etária continue a ser extremamente deficitária e inequitativa, considerados os critérios territorial, de renda, gênero, etnia ou geração. A tendência à descentralização do atendimento em direção aos municípios pode ser interrompida pelas limitações ao financiamento decorrentes da implantação do FUNDEF. A persistirem as atuais condições do financiamento público, francamente insuficiente, não se pode vislumbrar perspectivas de ampliação dos níveis de atendimento escolar e, portanto, será impossível cumprir as metas do Plano Nacional de Educação.

Embora o marco legal vigente assegure o direito universal à educação fundamental, as políticas públicas em curso tendem a deslocar a alfabetização de jovens e adultos para o terreno dos programas assistenciais que visam atenuar os efeitos perversos da exclusão social. Nesse deslocamento, a responsabilidade pública pela oferta da educação básica à população jovem e adulta vem sendo progressivamente transferida do aparato governamental para a sociedade civil, especialmente por meio de estratégias de convênio com organizações sociais as mais variadas. O discurso governamental a esse respeito é marcado pela ambigüidade: de um lado, convoca a sociedade civil organizada cooperar solidariamente na promoção da alfabetização e, de outro, resiste a assimilar as organizações sociais como interlocutoras legítimas para a formulação e avaliação das políticas públicas de educação.

9. Referências bibliográficas

BRASIL. MEC. SEF. **Apoio financeiro à educação de jovens e adultos: relatório 95/98.** Brasília, 1999, 31p.

BRUSCHINI, Maria Cristina A. **Trabalho das mulheres no Brasil : continuidades e mudanças no período 1985-1995.** São Paulo : Fundação Carlos Chagas, 1998, 78 p.

HADDAD, Sérgio (coord.). **Alfabetismo funcional na cidade de São Paulo.** São Paulo : Ação Educativa, ago. 1997, 285 p. e anexos, mimeo.

LETELIER, María Eugenia Gálvez. **Escolaridade e inserção no mercado de trabalho : um estudo comparativo entre a Grande São Paulo (Brasil) e a Grande Santiago (Chile).** São Paulo, Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 1999 (Tese de Doutorado).

- RIBEIRO, Vera Maria Masagão. **Alfabetismo e atitudes** : pesquisa com jovens e adultos. Campinas : Papirus; São Paulo : Ação Educativa, 1999, 255p.
- ROSEMBERG, Fúlvia. Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil. IN: **Alfabetização : passado, presente, futuro**. São Paulo : FDE, 1993, p.125-148. (Idéias, 19).
- ROSEMBERG, Fúlvia; PIVA, Edith (1997). Analfabetismo, gênero e raça no Brasil. IN: BÓGUS, Lúcia; PAULINO, Yara (orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo : Educ, p. 115-142.
- UNESCO. CONFINTEA V. **Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos y Plan de Acción para el Futuro**. Hamburgo : UIE/UNESCO, 1997, 26p. *Resoluciones de la V Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo: 14-18 de julio de 1997)*.

10. Notas

ⁱ Nas tabelas apresentadas, podem observar-se diferenças nos números da população. Tais diferenças existem na fonte original (os dois CD Rom da Contagem da População 1996 e as planilhas disponíveis na home page do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e devem-se, provavelmente, a que as mesmas foram elaboradas em diferentes momentos da consolidação dos dados. Optamos por utilizar esses dados pois as diferenças constatadas não são tão significativas para que possam alterar sua interpretação.

ⁱⁱ Os valores do Produto Interno Bruto (PIB) e fatores de conversão utilizados nesta série seguem os Indicadores IESP - Instituto de Economia do Setor Público (1998): 1995 = R\$ 677,5 bilhões; 1996 = R\$ 696,5 bilhões; 1997 = R\$ 717,3 bilhões.