
APRENDIZAGEM DE JOVENS E ADULTOS

avaliação da década da educação para todos

SÉRGIO HADDAD

*Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Presidente da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais e Secretário Executivo de Ação Educativa*

MARIA CLARA DI PIERRO

Assessora da Organização Não-Governamental Ação Educativa

Resumo: O artigo avalia a satisfação do direito básico da cidadania à alfabetização e ao ensino básico, abordando a evolução da educação escolar de jovens e adultos no Brasil na década de 90. Analisa o desempenho dos indicadores de alfabetização, cobertura escolar e equidade, critica os limites do financiamento público, revela a tendência à descentralização do atendimento escolar e faz uma apreciação dos programas federais de educação de jovens e adultos em curso no final da década.

Palavras-chave: políticas educacionais; educação de jovens e adultos; acesso à educação.

Em 2000 se encerra a década em que países e organismos de cooperação internacional que participaram da Conferência Mundial de Educação para Todos (Jontiem, Tailândia: março de 1990) deveriam ter realizado esforços conjugados para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos. No momento em que redigimos este artigo, ainda não havia se realizado a reunião da Cúpula Mundial de avaliação da década (Dakar, Senegal: abril de 2000), mas os encontros nacionais e regionais preparatórios, assim como os documentos preliminares, revelam que embora progressos tenham sido realizados, as metas formuladas em Jontiem não foram alcançadas em sua totalidade nem sequer pelos nove países sobre os quais a cooperação internacional concentrou esforços prioritários.¹

Dentre as metas formuladas em 1990 e que estão sendo avaliadas em 2000, encontra-se a ampliação dos serviços de educação básica e capacitação de pessoas jovens e adultas. A metodologia proposta pela Unesco (Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura) 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 diante das necessidades de aprendizagem dos indivíduos e comunidades, considerando indicadores de equidade (territorial, de gênero, étnica e geracional), qualidade (formação dos edu-

cadores, 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.

A complexidade desses indicadores de avaliação reflete o alargamento que o conceito de formação de adultos sofreu no período recente, passando a compreender uma multiplicidade de processos formais e informais de aprendizagem e educação continuada ao longo da vida.² Uma avaliação dessa natureza implicaria abranger não só os programas de educação escolar de jovens e adultos, mas toda uma gama diversa de atividades socioculturais, de formação para a cidadania, de 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 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 pesquisas sobre educação de jovens e adultos no Brasil.³

Ainda que compartilhem o conceito amplo de educação de jovens e adultos, não está ao nosso alcance realizar uma avaliação tão complexa e abrangente. No entanto, 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 para todos.

DECLÍNIO DO ANALFABETISMO E EVOLUÇÃO DOS NÍVEIS DE ESCOLARIDADE

A expansão de oportunidades educacionais observada no Brasil na segunda metade do século XX propiciou uma significativa elevação dos patamares de escolaridade da população, em especial do subgrupo feminino, que superou a situação de desvantagem em que se encontrava até o início da década de 90. Em 1996, entretanto, a escolaridade média da população brasileira situava-se em torno dos seis anos de estudos (Tabela 1), abaixo do mínimo estabelecido pela Constituição de 1988 como direito universal dos cidadãos, que corresponde aos oito anos do ensino fundamental.

Os índices de analfabetismo absoluto, que vinham regredindo em ritmo lento ao longo do século XX, tiveram uma queda importante no transcorrer dos anos 90, declinando mais de cinco pontos percentuais entre 1991 e 1997 (Tabela 2). Pela primeira vez na história, o analfabetismo começa a recuar também em números absolutos. Essa aceleração do ritmo de alfabetização não será suficiente, porém, para que o Brasil cumpra em 2000 a meta assumida na Conferência Mundial de Educação para Todos, de reduzir o analfabetismo à metade dos índices de 1990.

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 (Tabela 3).

A desagregação das estatísticas por faixas etárias permite verificar que a elevação das taxas de alfabetização está diretamente relacionada aos grupos etários mais jovens (Tabela 4). 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. Entretanto, esses mesmos dados oferecem 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 funcionais,⁴ 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.

TABELA 1
Evolução do Número Médio de Anos de Estudo, por Sexo
Brasil – 1960-1996

Anos	Homens	Mulheres
1960	2,4	1,9
1970	2,6	2,2
1980	3,9	3,5
1990	5,1	4,9
1995 (1)	5,4	5,7
1996 (1)	5,7	6,0

Fonte: Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil. Ipea/PNUD, 1996.
(1) Dados calculados pelo MEC/INEP/Seec com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, exclusiva a população rural da região Norte.

TABELA 2
Evolução do Analfabetismo entre Pessoas de 15 Anos ou Mais
Brasil – 1900-1997

Anos	Total	Analfabetos	
		N ^{os} Abs.	%
1900	9.752.111	6.348.869	65,1
1920	17.557.282	11.401.715	64,9
1940	23.709.769	13.269.381	56,0
1950	30.249.423	15.272.632	50,5
1960	40.278.602	15.964.852	39,6
1970	54.008.604	18.146.977	33,6
1980	73.541.943	18.716.847	25,5
1991	95.837.043	19.233.758	20,1
1997	-	-	14,7

Fonte: Fundação IBGE. Censos Demográficos, apud Anuário Estatístico 1995. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1997.

TABELA 3
População de 15 Anos ou Mais sem Instrução, por Situação de Domicílio
Brasil – 1996

Regiões	Total			Urbano			Rural		
	População	Sem Instrução		População	Sem Instrução		População	Sem Instrução	
		N ^{os} Abs.	%		N ^{os} Abs.	%		N ^{os} Abs.	%
Brasil	107.123.186	13.957.975	13,03	85.794.435	8.239.086	9,60	21.328.715	5.718.889	26,81
Norte	6.846.024	1.077.373	15,74	4.404.695	479.103	10,88	2.441.329	598.270	24,51
Nordeste	28.768.005	6.815.364	23,69	19.413.139	3.226.940	16,62	9.354.866	3.588.424	38,36
Centro-Oeste	7.123.827	785.800	11,03	6.050.031	571.982	9,45	1.073.796	213.818	19,91
Sudeste	47.836.988	4.006.782	8,38	43.074.402	3.105.504	7,21	4.762.596	901.278	18,92
Sul	16.548.332	1.272.656	7,69	12.852.168	855.557	6,66	3.696.164	417.099	11,28

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

TABELA 4
População de 15 Anos ou Mais, por Anos de Estudo, segundo Faixas Etárias e Situação do Domicílio
Brasil – 1996

Faixas Etárias/ Situação do Domicílio	Total	Anos de Estudo											
		Nenhuma		Menos de 1 Ano		De 1 a 3 Anos		De 4 a 7 Anos		De 8 a 11 Anos		12 Anos ou Mais	
		N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
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 Anos	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 Anos	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 Anos	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 Anos	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 Anos	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 Anos	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 Anos	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 Anos ou Mais	22.998.082	7.433.875	32,3	383.626	1,7	5.318.741	23,1	5.995.522	26,0	2.743.190	12,0	1.123.128	4,9
Sem Informação	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: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

Estudos recentes demonstram ser inútil depositar exclusivamente na dinâmica demográfica a expectativa de superação do analfabetismo, pois o número de analfabetos eliminado pela sucessão geracional vem sendo repostado no mesmo ritmo pela exclusão promovida pelo sistema educativo sobre as novas gerações (Souza, 1999).

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.

A PRODUÇÃO SOCIAL DO ANALFABETISMO E O COMPORTAMENTO DOS INDICADORES DE EQUIDADE

Dentre os fatores de produção social do analfabetismo mediados pelo sistema escolar, devem ser considerados primeiramente o acesso e a permanência na escola durante a infância e adolescência que, ainda hoje, não estão assegurados a parcelas expressivas da população, com um diferencial negativo para os meninos e rapazes em comparação com as meninas e moças (Tabela 5).

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 nesse caso observa-se um diferencial negativo para os estudantes do sexo masculino (Tabela 6).

A renda familiar é a característica social que apresenta relação mais intensa com a discriminação no acesso à alfabetização no Brasil, sobredeterminando as diferenças observadas entre os grupos etários e as populações rurais e urbanas das diferentes regiões do país, enquanto gênero e raça operam como fatores relativamente independentes da condição socioeconômica na determinação das oportunidades educacionais.

Comentando dados do início da década de 90, segundo os quais a população de rendimento familiar inferior a um quarto do salário mínimo tinha 12 vezes mais probabilidade de ser analfabeta que aquela com renda familiar superior a dois salários mínimos mensais, duas pesquisadoras paulistas afirmariam:

“Residir no Nordeste ou Sudeste não afeta as oportunidades de ser alfabetizado se o rendimento da pessoa for superior a dois salários mínimos; ter 39 anos ou mais também pouco afeta – entre sulinos e nordestinos – as oportunidades de aprender ler e escrever, se os rendimentos forem superiores. Porém, ser pobre nessas regiões afeta em muito as oportunidades de letramento. Assim, para todas as faixas etárias, os índices de analfabetismo são piores nas regiões que concentram um maior número de pobres” (Rosemberg e Piza, 1997:125).

As mulheres brasileiras têm hoje, em média, uma pequena vantagem nos níveis de escolaridade em relação aos homens, resultado das condições diferenciais de acesso, permanência e desempenho escolar das novas gerações (Tabela 7).

A pertinência aos subgrupos étnico-raciais constitui fator de diferenciação no acesso à alfabetização e combi-

TABELA 5
Crianças e Adolescentes que Não Frequentam Escola, por Sexo, segundo Faixa Etária
Brasil – 1996

Faixas Etárias	Total	Em porcentagem	
		Homens	Mulheres
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: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

TABELA 6
Defasagem entre Idade e Série Escolar na População de 7 a 18 Anos
Brasil – 1996

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

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

TABELA 7
População de 15 Anos ou Mais, por Sexo, segundo Anos de Estudo
Brasil – 1996

Anos de Estudo	Total		Homens		Mulheres	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	Nos Abs.	%
Total	106.623.851	100,0	51.895.384	100,0	54.728.467	100,0
Nenhum	14.018.960	13,1	6.787.310	13,0	7.231.650	13,2
Menos de 1 Ano	1.226.355	1,1	654.873	1,3	571.482	1,0
De 1 a 3 Anos	19.418.606	18,2	9.936.026	19,1	9.482.580	17,3
De 4 a 7 Anos	36.085.455	33,8	17.850.951	34,4	18.234.504	33,3
De 8 a 11 Anos	28.515.093	26,7	13.129.034	25,3	15.386.059	28,1
12 Anos ou Mais	7.359.382	6,9	3.537.190	6,8	3.822.192	7,0

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

na-se ao gênero para produzir uma acentuada desvantagem nos níveis de escolaridade de indígenas e afrodescendentes, especialmente os do sexo feminino (Tabela 8).

Em 1996, quando a escolaridade média da população com mais de 10 anos era 5,3 anos de estudo, os brancos possuíam 6,2 anos de escolaridade em média, enquanto os negros e pardos tinham, em média, dois anos menos de escolaridade. Em 1997, a taxa média de analfabetismo de 14,7% da população com 15 anos ou mais escondia

uma enorme disparidade: enquanto o índice de analfabetismo entre os brancos era de 9%, entre os negros e pardos esse percentual elevava-se para 22,2%.

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 entre si para produzir acentuados desníveis educativos.

TABELA 8
População de 15 Anos ou Mais, por Sexo e Condição de Alfabetização, segundo Cor
Brasil – 1991

Cor	Total Geral				Homens			Mulheres		
	Total		Analfabetos		Total	Analfabetos		Total	Analfabetos	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%		N ^{os} Abs.	%		N ^{os} Abs.	%
Total	95.810.647	100,0	18.587.459	19	46.652.699	8.925.249	19,1	49.157.948	9.662.210	19,7
Branca	51.231.863	53,5	6.091.433	11,9	24.274.044	2.683.707	11,1	26.957.819	3.407.726	12,6
Preta	5.132.592	5,3	1.614.852	31,5	2.601.177	786.258	30,2	2.531.415	828.594	32,7
Parda	38.471.177	40,1	10.708.538	27,8	19.296.795	5.376.706	27,9	19.174.382	5.331.832	27,8
Amarela	485.906	0,5	26.189	5,4	242.739	9.892	4,1	243.167	16.297	6,7
Indígena	171.069	0,2	86.945	50,8	86.763	40.965	47,2	84.306	45.980	54,5
Sem Informação	318.040	0,3	59.502	18,7	151.181	27.721	18,3	166.859	31.781	19,0

Fonte: Fundação IBGE. Censo demográfico 1991.

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. No texto original, o Art. 50 das Disposições Transitórias da Constituição de 1988 conferia um prazo de dez anos para a universalização do ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo, período em que 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 no 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 essa a intenção do legislador, tal mudança no texto constitucional deu margem a interpretações que descaracterizaram o direito público subjetivo, desobrigando os poderes públicos da oferta universal de ensino fundamental gratuito para esse grupo etário.⁵

A Emenda 14 alterou ainda 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: o Fundo 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 nº 9.424/96, 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 pública de ensino fundamental à população jovem e adulta, foram objetivamente desestimuladas a expandir esse nível e modalidade educativos, o que já em 1998 refletiu-se na redução das matrículas (Tabela 9).

TABELA 9

Evolução da Matrícula Inicial no Ensino Fundamental de Jovens e Adultos, segundo Dependência Administrativa Brasil – 1995-1998

Dependência Administrativa	1995		1997		1998	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Total	2.136.508	100,0	2.210.325	100,0	2.081.750	100,0
Federal	285	0,0	844	0,0	561	0,0
Estadual	1.378.098	64,5	1.454.687	65,8	1.316.482	63,2
Municipal	506.600	23,7	582.921	26,4	629.201	30,2
Particular	251.525	11,8	171.873	7,8	135.506	6,5

Fonte: MEC/SEF, 1999.

INDICADORES DE COBERTURA E O PERFIL DA OFERTA DE ENSINO BÁSICO

Os dados censitários do IBGE disponíveis para o ano de 1996 informavam que 11% da população brasileira com idade igual ou superior a 15 anos participava de alguma modalidade do ensino básico (Tabela 10).

A maior parte dessa população com 15 anos ou mais que frequentava o ensino fundamental não o fazia em programas de educação de adultos, mas era constituída por jovens que participavam do ensino fundamental regular com algum grau de defasagem na relação idade/série ideal. Segundo essa fonte, os índices de cobertura dos programas de educação de jovens e adultos estavam abaixo de 1% da demanda potencial por alfabetização e exatos 4% da demanda por ensino fundamental (Tabela 11).

Cotejadas as estatísticas de atendimento produzidas pelo sistema educacional, os índices de cobertura dos programas especificamente destinados a jovens e adultos (denominados ensino supletivo) situavam-se em torno dos 3% da demanda potencial por cada um dos segmentos específicos do ensino básico (Tabela 12).

TABELA 10

População com 15 Anos ou Mais que Frequenta a Escola Básica Brasil – 1996

Frequente a Escola Básica	População com 15 Anos ou Mais	
	N ^{os} Abs.	%
Total	107.534.609	100,0
Frequente Escolas	11.977.753	11,1
Alfabetização	97.815	0,1
Ensino Fundamental	6.863.098	6,4
Ensino Médio	5.016.840	4,6

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da população 1996.

TABELA 11

População de 15 Anos ou Mais que Frequenta a Escola, segundo Anos de Estudo Brasil – 1996

Anos de Estudo	N ^{os} Abs.	%
Sem Instrução e Menos de 1 Ano	15.150.760	100,0
Alfabetização de Adultos	97.815	0,7
1 a 7 Anos de Estudo	55.324.958	100,0
Ensino Fundamental Regular	4.652.773	8,4
Ensino Fundamental de Adultos	2.210.325	4,0

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da população 1996; MEC/Inep. Censo escolar 1996.

TABELA 12

População com 15 Anos ou Mais, segundo Anos de Estudo e Frequência ao Ensino Supletivo Brasil – 1996-1997

Anos de Estudo	N ^{os} Abs.	%
População com 15 Anos ou Mais com Escolaridade Básica Incompleta – 1996 (A)		
Sem Instrução a 3 Anos	34.663.152	39,77
4 a 7 Anos de Estudo	97.815	0,65
8 a 10 Anos	16.407.639	18,83
Matrícula Inicial em Cursos de Educação Básica de Jovens e Adultos por Nível – 1997 (B)		(B/A)
Alfabetização e 1 ^a a 4 ^a Séries	1.043.188	3,01
5 ^a a 8 ^a Séries	1.311.253	3,63
Ensino Médio	390.925	2,38

Fonte: Fundação IBGE. Contagem da População 1996; MEC/Inep. Sinopse Estatística da Educação Básica. Censo escolar 1997.

TABELA 13
Matrícula Inicial no Ensino Fundamental Supletivo,
por Situação do Domicílio
Brasil – 1997

Regiões	Total		Rural		Urbano	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Brasil	2.354.441	100,00	107.956	4,59	2.246.485	95,41
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

Fonte: MEC/Inep/Seec.

O atendimento encontrava-se altamente urbanizado, pois tinha reduzida incidência sobre o analfabetismo e os baixos níveis de escolarização da população rural. A distribuição regional das matrículas não mantinha correspondência com a demanda potencial, refletindo antes a capacidade instalada dos sistemas de ensino em financiar programas e prover vagas (Tabelas 3, 13 e 14). A região Nordeste, por exemplo, onde viviam 48,83% dos analfabetos do país em 1996, registrava apenas 27,86% das matrículas no ensino fundamental de jovens e adultos de 1997.

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.

Embora as redes estaduais ainda hoje concentrem a maior parte das matrículas no ensino supletivo, pode-se reconhecer uma clara tendência à municipalização do ensino fundamental (Tabela 9), confirmada pela evolução do número de funções docentes e estabelecimentos que oferecem educação de jovens e adultos (Tabela 16).

Há um claro predomínio de adolescentes no alunado: um terço dos estudantes matriculados em cursos de educação de jovens e adultos em 1998 tinham menos de 18 anos (Tabela 17), muitos dos quais nem sequer apresentavam defasagem na relação idade/série ideal para frequentar o ensino regular (Tabela 18), o que indica que a educação de jovens e adultos está cumprindo a função de inserir no sistema escolar jovens excluídos do ensino regular e acelerar os estudos daqueles cuja progressão foi truncada por sucessivas reprovações ou abandonos.

TABELA 14
Distribuição dos Analfabetos
Brasil – 1996

Regiões	Em porcentagem	
	Distribuição de Analfabetos sobre o Total Nacional	
Brasil	100,00	
Norte	7,71	
Nordeste	48,83	
Centro-Oeste	5,63	
Sudeste	28,70	
Sul	9,12	

Fonte: MEC/Inep/Seec.

TABELA 15
Matrículas no Ensino Básico, segundo Dependência Administrativa
Brasil – 1997

Dependência Administrativa	Matrículas no Ensino Básico			
	Total		Educação de Jovens e Adultos	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Total	49.235.117	100,00	2.881.770	5,85
Federal	166.955	0,34	1.609	0,05
Estadual	25.368.006	51,50	1.808.161	62,70
Municipal	17.106.588	34,70	683.078	23,70
Particular	6.593.578	13,40	388.922	13,50

Fonte: MEC/Inep. Censo escolar 1997.

TABELA 16
Evolução da Educação de Jovens e Adultos, por Dependência Administrativa e Funções Docentes
Brasil – 1986-1998

Em porcentagem

Anos	Dependência Administrativa				Funções Docentes			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1986	1,4	69,6	15,1	13,9	0,8	63,4	7,2	28,7
1987	1,3	67,4	17,3	14	0,8	63,8	7,8	27,6
1995	0,1	62,8	25,2	12	0,1	59,6	19,4	20,9
1997	0,1	51,4	36,1	12,4	0,1	55,4	22,8	21,8
1998	0,1	43,6	44,1	12,2	0,1	54,8	24,8	20,3

Fonte: MEC/Inep/Sec.

TABELA 17
Matrícula Inicial em Educação de Jovens e Adultos, por Faixa Etária
Brasil – 1998

Regiões	Total		7 a 14 Anos		15 a 18 Anos		Mais de 18 Anos	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Brasil	2.881.231	100,0	134.088	4,6	818.188	28,4	1.928.955	66,9
Norte	364.606	12,6	20.315	5,5	134.138	36,7	210.153	57,6
Nordeste	598.354	20,7	48.419	8,1	204.893	34,2	345.042	57,7
Sudeste	1.150.719	39,9	35.175	3,1	292.581	25,4	822.963	71,5
Sul	515.254	17,9	18.778	3,6	123.142	23,9	373.334	72,5
Centro-Oeste	252.298	8,7	11.401	4,5	63.434	25,1	177.463	70,3

Fonte: MEC/Inep/Sec. Sinopse estatística da educação básica. Censo escolar 1998.

Nota: Inclui matrículas em cursos presenciais com avaliação no processo de alfabetização, ensino fundamental, médio e profissionalizante.

TABELA 18
Matrículas no Ensino de Jovens e Adultos, por Faixa Etária, segundo Nível de Escolarização
Brasil – 1998

Nível de Escolarização	Total		7 a 14 Anos		15 a 18 Anos		Mais de 18 Anos	
	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%	N ^{os} Abs.	%
Total (1)	2.881.231	100,0	134.088	4,6	818.188	28,4	1.928.955	66,9
Alfabetização	147.006	100,0	12.189	8,3	35.635	24,2	99.182	67,4
1ª a 4ª Séries	783.591	100,0	61.605	7,8	265.744	33,9	456.242	58,2
5ª a 8ª Séries	1.298.119	100,0	43.632	3,3	426.585	32,8	827.902	63,8
Ensino Médio	516.965	100,0	9.475	1,8	57.553	11,1	449.937	87,0

Fonte: MEC/Inep/Sec. Censo escolar 1998.

(1) Inclui alunos de cursos de aprendizagem e qualificação profissional.

O GASTO PÚBLICO COM A EDUCAÇÃO BÁSICA

Os dados sobre o financiamento e o gasto público da educação, especialmente os que se referem aos governos subnacionais, são de difícil acesso. Um esforço de coleta e compatibilização vem sendo desenvolvido pelo Ipea para alguns anos da década de 90 (Fernandes et alii, 1998aeb). Segundo essa fonte e metodologia, as despesas efetuadas

pelos três esferas de governo na educação de jovens e adultos oscilaram de 0,3% a 0,5% do gasto total com educação entre os anos de 1994 e 1996. Nesses três anos, a educação de jovens e adultos foi o nível ou a modalidade de ensino que recebeu o menor percentual de recursos, o que revela sua marginalidade na hierarquia das prioridades da política educacional. Os estados responderam por mais de dois terços das despesas efetuadas com educação de jovens e adultos e os municípios por quase um quarto

TABELA 19
Execução das Despesas Federais em Educação, segundo Programas
Brasil – 1995-97

Programas	1995	1996	1997	% sobre Total			% do PIB (2)		
	(1)	(1)	(1)	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Total	9.827.460	8.961.724	9.121.381	100,00	100,00	100,00	1,45	1,29	1,27
Educação 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	-	-	-
Educação Física e Desportos	59.162	47.982	79.633	0,72	0,63	1,05	0,01	0,01	0,01
Assistência a Educandos	27.061	20.279	0	0,33	0,27	0,00	-	-	-
Educação Especial	10.835	33.808	32.145	0,13	0,44	0,42	-	-	-
Administração e Outros	1.627.798	1.325.910	1.555.479	16,56	14,80	17,05	0,24	0,19	0,22

Fonte: Ministério da Fazenda/Siafi.

(1) Em R\$ mil de 1995.

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

dos gastos, uma proporção que corresponde aproximadamente às respectivas participações nas matrículas. A contribuição da União para o financiamento do ensino supletivo nesses anos foi modesta, situando-se pouco acima de 4% da despesa realizada pelo setor público em seu conjunto.

Os dados recentes sobre a execução orçamentária do governo federal revelam uma tendência sutil de crescimento do gasto com educação de jovens e adultos, embora o setor continue a perceber a menor parcela do gasto realizado com todos os níveis e modalidades de ensino (Tabela 19).

A maior parcela dos recursos federais provém da cota federal do Salário Educação e destina-se a transferências voluntárias da União para os estados e municípios mediante convênios firmados com o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os valores conveniados têm sido muito inferiores aos demandados e, inclusive, aos orçados, revelando que esse sistema de transferências tem um baixo grau de eficiência (Tabela 20).

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. Na década de 90, observou-se um processo

TABELA 20
Transferências Federais para Educação de Jovens e Adultos
Brasil – 1995-98

Recursos	1995	1996	1997	1998
Demandados (Em R\$)	15.959.079	72.284.364	56.175.666	-
Orçados (Em R\$)	17.760.000	36.000.000	45.000.000	53.700.000
Conveniados (Em R\$)	10.787.601	25.106.364	33.478.350	30.492.981
Execução (%)	60,74	69,74	74,39	56,78

Fonte: MEC/SEF, FNDE, 1999.

surpreendente, pelo qual o Ministério da Educação retirou-se da oferta direta de serviços de educação básica de jovens e adultos,⁶ enquanto outros ministérios e organismos federais ingressaram nesse campo. São três os programas federais implementados a partir de 1995: o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor), coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho (Sefor/MTb), iniciado em 1996; o Programa Alfabetização Solidária (PAS), coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República, implementado a partir de 1997; e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), que iniciou suas operações a partir de 1998.

A Secretaria de Formação do Ministério do Trabalho aplicou, no quadriênio 1995/1998, recursos de aproximadamente R\$ 1 bilhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Planfor, que atingiu 3.800 municípios e 5,6 milhões de trabalhadores. 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 longa duração e o grau de articulação dos organismos de formação profissional com os sistemas de ensino básico seja reduzido, o Planfor dispõe de um volume substancial de recursos que potencializam iniciativas de educação básica de jovens e adultos, articuladas a oportunidades de formação profissional. Prevalencem cursos rápidos – com 102 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 2,9 milhões de trabalhadores e desempregados no período 1995/1998. O plano confere prioridade de atendimento às populações que são discriminadas no acesso à qualificação e ao mercado de trabalho por fatores de idade, sexo, pertinência étnico-racial, escolaridade, etc. O perfil dos cursistas do Planfor é coerente com essa diretriz, exceto no que diz respeito à população com baixa escolaridade, que está sub-representada no público atendido (Tabela 21).

TABELA 21
Perfil da População Economicamente Ativa (PEA)
e dos Treinandos do Planfor
Brasil – 1996-98

Grupos	PEA 1996	Em porcentagem		
		Treinandos do Planfor		
		1996	1997	1998
Trabalhadores Rurais	24,0	25,0	30,0	26,0
Mulheres	40,0	49,0	52,0	50,0
Jovens de 14 a 21 Anos	25,0	37,0	30,0	32,0
Negros/Pardos	43,0	43,0	44,0	45,0
Escolaridade Inferior ao Ensino Fundamental	63,0	34,0	47,0	43,0

Fonte: MTb/Sefor. Avaliação gerencial 1995/98.

O Conselho da Comunidade Solidária, organismo vinculado à Presidência da República, 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 monitores; as empresas cobrem os custos operacionais das universidades e remuneram os educadores. Ao final de 1999 o PAS havia chegado a 866 municípios, envolvendo 60 empresas e 180 universidades públicas e privadas. Sua coordenação afirmava terem sido quase 39 mil os alfabetizadores formados e 776 mil alfabetizandos, dos quais apenas um quinto podia 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 com recursos próprios em 1998 ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária, elegendo como prioridade a alfabetização dos trabalhadores rurais assentados, em cursos com um ano de duração. O Pronera 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. Uma característica singular ao Pronera é que, simultaneamente à alfabetização dos trabalhadores rurais assentados, o programa proporciona a escolarização supletiva dos monitores no ensino básico e, em alguns casos, também sua formação para o magistério nos níveis médio e superior. A meta inicial do Pronera para o primeiro ano era alfabetizar cem mil trabalhadores rurais assentados, mas os escassos recursos alocados no programa naquele ano só permitiram contemplar 7% dessa meta; já em 1999 foi possível alcançar 55 mil alfabetizandos.

CONCLUSÕES

Ao longo da década de Educação para Todos, não houve uma ampliação significativa 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 à 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 em 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.

Fenômeno novo, acentuado na década de 90, é a presença significativa de adolescentes nos programas de escolarização antes dirigidos aos adultos. São jovens egressos do ensino regular, com dificuldades na sua escolarização, que acabam por criar novas demandas para a educação de jovens e adultos, tanto sob o ponto de vista das políticas educacionais, quanto dos desafios pedagógicos.

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, de gênero, de etnia ou de geração. A tendência à descentralização do atendimento em direção aos municípios pode ser interrompida pelas limitações ao financiamento decorrentes da implantação de Fundef. Se persistirem as atuais condições do financiamento público, francamente insuficiente, não poderão ser vislumbradas as 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 em qualquer idade, as políticas públicas em curso tendem a deslocar a escolarização 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 jo-

vem e adulta vem sendo progressivamente transferida do aparato governamental para a sociedade civil, especialmente por meio de estratégias de convênio com as mais variadas organizações sociais.

NOTAS

1. Constituído em 1993, esse grupo – conhecido como EFA 9 – reúne os países que possuem o maior contingente de analfabetos do globo: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

2. Esse alargamento conceitual consolidou-se na V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Hamburgo, 1997), em que foi formulada a seguinte definição: “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” (Artigo 3º da Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos).

3. Dois estudos recentes tratam dos impactos do alfabetismo 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, e suas conclusões não são generalizáveis para o país em seu conjunto.

4. Embora advirta que a escolarização formal não seja fator exclusivo para determinar os níveis de alfabetismo das pessoas jovens e adultas, um estudo realizado na cidade de São Paulo observa que certos mínimos de escolaridade – situados em torno do ensino fundamental completo – constituem as bases necessárias para que os indivíduos tenham acesso a empregos e incorporem à vida cotidiana práticas sociais que favoreçam 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 o desenvolvimento das competências características do alfabetismo (Haddad, 1997b).

5. No início de 2000 a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação deu início à discussão de diretrizes para a educação de jovens e adultos. A minuta de Parecer e Resolução apresentada a discussão pelo relator interpreta que a Emenda 14 não afeta o direito público subjetivo de jovens e adultos ao ensino fundamental gratuito, sendo responsabilidade do poder público ofertá-lo com qualidade a todos que aspirem se escolarizar.

6. Em março de 1990, imediatamente após a posse, o presidente Fernando Collor de Mello extinguiu a Fundação Educar, que foi o último programa de educação básica de jovens e adultos coordenado pelo Ministério da Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. MEC. INEP. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1997*. Brasília, 1998.
- BRASIL. MEC. INEP. SEEC. *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 1998*. Brasília, 1999.
- BRASIL. MEC. SEF. *Apoio financeiro à educação de jovens e adultos: relatório 95/98*. Brasília, 1999, 31p.
- DI PIERRO, M.C. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999*. Tese de doutoramento. São Paulo, PUC, 2000.
- FERNANDES, M.A. da C. et alii. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília, Ipea, 1998a (Textos para Discussão, n.547).
- _____. *Gasto social das três esferas de governo – 1995*. Brasília, Ipea, 1998b (Textos para Discussão, n.598).
- HADDAD, S. “A educação de jovens e adultos e a nova LDB”. In: BRZEZINSKI, I. (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo, Cortez, 1997a, p.106-122.

- _____. (coord.). *Alfabetismo funcional na cidade de São Paulo*. São Paulo, Ação Educativa, ago. 1997b, 285p. e anexos.
- LETELIER, M.E.G. *Escolaridade e inserção no mercado de trabalho: um estudo comparativo entre a Grande São Paulo (Brasil) e a Grande Santiago (Chile)*. Tese de doutoramento. São Paulo, PUC, 1999.
- RIBEIRO, V.M.M. *Alfabetismo e atitudes: pesquisa com jovens e adultos*. Campinas, Papyrus/São Paulo, Ação Educativa, 1999.
- ROSEMBERG, F. "Subordinação de gênero e alfabetização no Brasil". In: *Alfabetização: passado, presente, futuro*. São Paulo, FDE, 1993, p.125-148 (Idéias, 19).
- ROSEMBERG, F. e PIZA, E. "Analfabetismo, gênero e raça no Brasil". In: BÓGUS, L. e PAULINO, Y. (orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p.115-142.
- SOUZA, M.M.C. *O analfabetismo no Brasil sob o enfoque demográfico*. Brasília, Ipea, 1999 (Textos para Discussão, n.639).
- 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.