

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE: TRAJETÓRIA RECENTE

MARIA CLARA DI PIERRO

mcpierro@usp.br

RESUMO

O artigo analisa resultados de pesquisa colaborativa que recuperou a trajetória recente da educação de jovens e adultos em vinte países da América Latina e Caribe, traçando uma cartografia das políticas e programas dos governos e da sociedade civil. Pelo exame do contexto regional, o estudo infere os papéis desempenhados por essa modalidade de educação no período e reconhece a pluralidade de sujeitos sociais singulares que a demandam. A caracterização e a comparação das políticas e programas dos países permitem identificar tendências comuns, casos excepcionais e aspectos críticos.

EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS – POLÍTICAS EDUCACIONAIS – POLÍTICAS PÚBLICAS – AMÉRICA LATINA

ABSTRACT

YOUTH AND ADULT EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: THE RECENT TRAJECTORY. This article analyzes the results of a collaborative survey which has traced the recent trajectory of youth and adult education (YAE) in twenty countries of Latin America and the Caribbean, drawing a cartography of the politics and programs of the governments and of the civil society. Based on an exam of the regional context, the work draws conclusions about the roles recently played by YAE and recognizes the plurality of particular social subjects which require this education modality. Characterization and comparison of policies and programs of such countries lead to the identification of common trends, exceptional cases and critical aspects

YOUTH AND ADULT EDUCATION – EDUCATIONAL POLICIES – PUBLIC POLICIES – LATIN AMERICA

Este texto recolhe informações e deve gratidão e créditos a toda a equipe que dele participou, mencionada nas notas subseqüentes, especialmente a sua coordenação. A autora assume, porém, total responsabilidade pela abordagem, pelas informações selecionadas e opiniões aqui expressas.

Este texto reúne notas para uma análise regional da situação da educação de pessoas jovens e adultas – EPJA – na América Latina, elaboradas com resultados de uma pesquisa colaborativa inédita, desenvolvida em 20 países do continente entre 2006 e 2007, por iniciativa conjunta do Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y Caribe – Crefal – e do Consejo de Educación de Adultos de América Latina y Caribe – Ceeal¹. A investigação teve por objetivo recuperar a trajetória recente e traçar uma cartografia da EPJA na região, analisando as políticas e os programas de governo e da sociedade civil neste início do terceiro milênio.

Os estudos nacionais, que se defrontaram com a falta de informação ordenada e confiável, foram realizados por pesquisadores provenientes do ambiente universitário ou de organizações não governamentais e guiados por um protocolo comum de pesquisa, elaborado por quatro coordenadores², que também supervisionaram os trabalhos com ferramentas de comunicação a distância.

Cinco foram os eixos orientadores da pesquisa: a construção do direito à educação de jovens e adultos, sua articulação com o mundo do trabalho e da geração de renda, a formação de seus educadores, a consideração da diversidade sociocultural dos beneficiários, sua contribuição para a redução da pobreza e para o desenvolvimento sustentável.

É necessário advertir que, malgrado certas características socioambientais, histórico-culturais e econômicas comuns, os países da região apresentam grande diversidade, que nem sempre será possível considerar nesta análise concisa.

-
1. A equipe de pesquisadores nacionais foi composta por: Blas Regnault (Venezuela), Frantz Grandoit (Haiti), Germán Moncada (Honduras), Gloria Hernández (México), Jaime Canfux (Cuba), Javier Corvalan (Chile), Jorge Jairo Posadas (Colômbia), José Rivero Herrera (Peru), Laura Ines Zayas Rossi (Paraguai), Lidia Mercedes Rodríguez (Argentina), Luz Aleyda Terán (Panamá), Myrna Rivas (Porto Rico), Nelsy Julieta Lizaraso (Equador), Noel Aguirre (Bolívia); Odili Robles (Nicarágua), Patricia Badilla (Costa Rica), Pilar Ubilla (Uruguai), Sergio Haddad (Brasil), Sílvia Lorena (El Salvador).
 2. Arles Caruso Larrainci (Uruguai), Maria Mercedes Ruiz Muñoz (México), Miriam Camilo Recío (República Dominicana) e a autora deste trabalho, com apoio de Meynardo Vazquez Esquivel e Jorge Rivas, da Direção de Pesquisa do Crefal, sediada no México.

CONTEXTO LATINO-AMERICANO E FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELA EPJA

O desenho atual da EPJA na América Latina e no Caribe responde, de um lado, a certos processos sociodemográficos, econômicos, políticos e educativos que marcaram o continente na segunda metade do século XX e, de outro, a desafios que a transição do milênio colocou.

Ao longo do século XX, observou-se uma transição demográfica nos países da região em que a redução da mortalidade, combinada à manutenção de elevadas taxas de natalidade, intensificou o ritmo de crescimento populacional, levando à preponderância dos grupos de idade mais jovem no conjunto da população. No final do milênio, entretanto, a redução dos índices de natalidade impulsionada pela mudança nos papéis desempenhados pelas mulheres na sociedade e na família, combinada à elevação da expectativa de vida, modificou o perfil de idade da população, com tendência ao predomínio dos adultos na população da maioria dos países da região³. Esse novo perfil etário, combinado ao processo de redefinição da posição social das mulheres, tem importantes repercussões na configuração das famílias, no mercado de trabalho e na demanda por serviços sociais como saúde, educação e previdência social.

Outro fenômeno sociodemográfico de grande impacto sobre as políticas sociais em geral, e as políticas educacionais em particular, foi o extraordinário êxodo do campo para as cidades, observado na segunda metade do século XX, e a concentração populacional nas grandes metrópoles da região.

Os sistemas educacionais dos países latino-americanos e caribenhos responderam a essas mudanças sociodemográficas com uma importante expansão da educação elementar pública e gratuita, observando-se, no período recente e no meio urbano, uma tendência à universalização do acesso à escola elementar na infância e adolescência. Fruto desse processo, houve redução da disparidade de gênero, que discriminava as mulheres no acesso à educação, ao passo que

3. No que tange à estrutura etária da população, a região comporta situações diversas, relacionadas a estágios distintos de transição demográfica e a dinâmicas peculiares das populações indígenas e não indígenas. Assim, existem países com taxas relativamente altas de fecundidade e uma estrutura de população jovem (Haiti, Guatemala, Bolívia, Nicarágua, Honduras), ao lado de países como Uruguai e Cuba, com taxas de fecundidade baixas e esperança de vida alta, refletidas em estruturas populacionais envelhecidas (Chackiel, 2004).

umentou a distância entre as gerações no acesso às oportunidades educacionais, colocando os adultos e idosos em situação de desvantagem perante a juventude. A expansão dos sistemas públicos de educação em estruturas sociais marcadas por acentuada heterogeneidade cultural e profundas desigualdades econômicas realizou-se em contextos de restrição ao investimento público e reproduziu modelos pedagógicos seletivos e anacrônicos, o que repercutiu negativamente sobre a aprendizagem e os resultados escolares, fazendo com que significativa parcela da juventude empobrecida do continente tivesse trajetórias educativas descontínuas e acentuado atraso escolar.

Nesse contexto, a EPJA tem sido chamada a cumprir quatro funções sociais primordiais. De um lado, constitui um espaço de acolhida dos migrantes rurais (muitos dos quais de origem indígena cuja língua materna não é a dominante) que necessitam reavaliar conhecimentos e modos de vida, redefinir sua identidade sociocultural, aprender comportamentos e adquirir os códigos culturais para inserir-se na sociedade urbana letrada, transpondo os preconceitos que lhes restringem a fruição dos direitos e que os marginalizam no acesso ao mercado de trabalho e às instituições sociais e políticas. De outro lado, a EPJA foi chamada a elevar o nível educativo da população adulta que não teve as mesmas oportunidades das novas gerações, desenvolvendo as competências profissionais e atribuindo as credenciais escolares requeridas por um mercado de trabalho competitivo e seletivo. Em terceiro lugar, a EPJA configura um espaço de contenção das problemáticas sociais e da diversidade sociocultural recusadas pela educação comum, abrindo-se como um canal de reinserção no sistema educativo de adolescentes e jovens dele excluídos precocemente, e de aceleração de estudos para os que apresentam acentuado atraso escolar. Por fim, na cultura globalizada de sociedades em que a informação e o conhecimento ocupam posição destacada, e diante da elevação da expectativa de vida, cabe à EPJA também prover oportunidades de atualização, qualificação e fruição cultural ao longo da vida, qualquer que seja o nível de escolaridade alcançado pelos indivíduos e comunidades.

A configuração da EPJA na América Latina e no Caribe foi influenciada, também, pela contribuição que o movimento de educação popular realizou ao pensamento pedagógico e à história política recente da região, marcada por processos de resistência a regimes autoritários, transições à democracia e reconstrução nacional após conflitos armados, nos quais a capacidade de

auto-organização e mobilização da sociedade civil cumpriu papel destacado. Embora o perfil e a atuação dos movimentos e organizações sociais tenham se modificado substancialmente no final do século XX, o paradigma da educação popular continua a ser a principal referência das práticas de formação para a cidadania democrática e defesa de direitos, particularmente aquelas promovidas por organizações da sociedade civil.

Na transição do milênio, o contexto regional adquiriu características que geram novas necessidades de aprendizagem e modificam as configurações da EPJA, dentre as quais se destacam: o fraco desempenho da economia regional em razão da inserção subordinada dos países do continente na economia e na cultura globalizadas; o estabelecimento de patamares mais elevados de desemprego, subemprego, trabalho informal e/ou precário, que debilita as organizações sindicais e corrobora a persistência das desigualdades socioeconômicas e de níveis extremos de pobreza⁴; o incremento das correntes migratórias intra e internacionais em busca de melhores oportunidades de trabalho, ao lado dos deslocamentos populacionais produzidos pelos conflitos armados; a generalização de processos de democratização com baixo impacto distributivo e sem mudanças substantivas na cultura política. E ainda: o reconhecimento público da diversidade de gênero, geração, étnico-cultural e lingüística das sociedades, impulsionado pelos respectivos movimentos identitários em sua denúncia das estruturas governamentais e instituições sociais predominantemente masculinas, européias e monolíngües; a deterioração do meio ambiente, diante da qual se amplia a consciência e intensifica a resistência dos movimentos socioambientais; a emergência de novos atores e expressões do clima de conflito social, de que são notórios os levantes indígenas equatorianos, bolivianos e mexicanos; os sem-terra brasileiros; os piqueteiros argentinos; os estudantes secundaristas chilenos, entre outros movimentos político-culturais da juventude do continente.

Nesse novo cenário, os campos da educação popular e da educação de jovens e adultos tenderam a confluir para um espaço no interior do qual se pro-

4. Segundo a Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal –, mesmo com pequenos avanços na diminuição da pobreza e do desemprego e melhoria na distribuição da renda no início do milênio, em 2005 a região tinha 290 milhões de pessoas (55,3% do total) em condição de pobreza ou indigência, sendo Bolívia, Equador, Haiti, Honduras, Nicarágua e Paraguai os países em que o fenômeno é mais agudo.

cessa uma disputa de projetos educativos vinculados a racionalidades distintas: de um lado, concepções, discursos, políticas e práticas que, informados pela teoria do capital humano, projetam na educação benefícios econômicos para os indivíduos e sociedades, priorizando a qualificação da mão-de-obra para o desenvolvimento capitalista globalizado; de outro, aquelas que, privilegiando os valores da justiça e igualdade, além de dotar as camadas populares das competências e credenciais requeridas pelo mercado de trabalho, de modo a protegê-las do desemprego e da pobreza extrema, proporcionam a formação técnica, humana e política para lutar por transformações societárias que assegurem vida digna em ambientes sustentáveis e convivência democrática com respeito à diversidade e aos direitos humanos.

OS SUJEITOS DA EPJA

Os parâmetros convencionais para definir os destinatários da EPJA na América Latina e no Caribe foram construídos sob a égide da visão compensatória, restrita à recuperação de estudos formais, motivo pelo qual tomam a educação escolar como referência e combinam um limite mínimo de idade⁵ com certo grau de atraso nos níveis de instrução. À luz desses critérios, e devido à magnitude do fenômeno no continente (Tab. 1), os analfabetos absolutos com 15 anos ou mais foram considerados os sujeitos prioritários da EPJA. A ampliação das exigências sociais de conhecimento, em paralelo ao alargamento do conceito de alfabetização, conduziu por sua vez à inclusão entre os destinatários da EPJA dos jovens e adultos com escolaridade reduzida e de baixa qualidade que, em virtude da transição demográfica e dos insucessos dos sistemas de ensino, configuram um contingente extremamente numeroso.

5. Na maioria dos países da região, em que a escolarização obrigatória tem nove anos de duração a partir dos 6 anos de idade, a idade mínima para participar de programas de EPJA no nível básico é 14 anos, mas há variações para cima (15 anos na Venezuela e 16 anos em Porto Rico) e para baixo (no Peru, a existência de um amplo contingente de adolescentes com elevado atraso escolar justificou a recente criação de uma variante do Programa de Educação Básica Alternativa dirigido a crianças e adolescentes na faixa etária de 12 a 18 anos). Na educação média, a idade mínima varia entre 16 e 18 anos.

TABELA I
ANALFABETISMO E EDUCAÇÃO PRIMÁRIA INCOMPLETA
NA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS

Países	Analfabetismo em 2000 ^(*)		Primária Incompleta 2000-2005 ^(**)	
	Analfabetos	%	%	Ano
Uruguai	61.000	2	13,1 **	2005
Argentina	845.600	3	11,7 ***	2005
Cuba	292.800	3		
Costa Rica	120.600	4	25,3	2000
Chile	460.100	4	19	2003
Colômbia	2.377.600	8		
Venezuela	1.186.900	7		
Panamá	159.100	8		
Paraguai	223.300	7	35	2000
Ecuador	705.100	8	21,3	2001
México	5.836.600	9	25,9	2004
Brasil	15.892.900	13	45	2002
Peru	1.719.600	10	25,8	2000
Bolívia	732.400	15	40,3	2002
República Dominicana	911.500	16		
Honduras	944.600	25	45,2	2001
El Salvador	859.000	21	60,2	2003
Nicarágua	973.600	34	48,8	2001
Guatemala	2.016.900	31	61,2	2001
Haiti	2.506.700	50		
Região	39.073.300	11		

Fontes: * Unesco: Institute for Statistics, citado por Cepal; ** Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina – Siteal (www.siteal.iipe_oei.org).

Obs.: *** Urbano

A categoria que melhor define os sujeitos da EPJA, entretanto é a da exclusão, por que abarca o conjunto de processos socioeconômicos e culturais que permitem explicar a distribuição desigual do analfabetismo e do atraso escolar nas sociedades, incluindo as variáveis de gênero, geração, língua e etnia, considerando ainda a distribuição socioespacial da pobreza nas regiões geográficas, zonas rurais e urbanas e no interior das cidade. No Peru, por exemplo, a escolaridade média dos jovens e adultos varia segundo o local de

moradia (10 anos de estudos na zona urbana e 6,6 anos na zona rural) e a condição socioeconômica dos indivíduos (10 anos de estudos entre os não-pobres, 8,4 anos entre os pobres e 6 anos entre os que se encontram em pobreza extrema). Em El Salvador, a população urbana alcança 6,9 anos de estudo, enquanto na zona rural não supera 3,7 anos de escolaridade. No Brasil, em que o analfabetismo varia de 22,4% na região Nordeste e 6,2% na Região Sul, e o analfabetismo rural alcança 26,2% enquanto o urbano é de 8,7%, o pertencimento étnico-racial é importante fator de desigualdade educativa: a taxa de analfabetismo entre os brancos é de 7,1%, elevando-se a 16% entre os afrodescendentes. De modo similar, a proporção de indígenas na população dos estados mexicanos se combina a desigualdades socioeconômicas, de modo a produzir variações nas taxas de analfabetismo das entidades da federação, em níveis próximos a 20% em Chiapas, Guerrero e Oaxaca, e taxas em torno de 5% em Chihuahua e Jalisco. No Equador, a taxa de analfabetismo entre os indígenas é de 28%, enquanto o índice médio nacional é 9%. Na Colômbia, onde a taxa média de analfabetismo é de 7,9%, essa proporção se eleva a 13% entre os afro-colombianos e 17,7% entre os grupos indígenas.

O mapeamento dos participantes da EPJA nos diferentes países da região delinea um sujeito social prioritário relativamente homogêneo, constituído pelos setores populares empobrecidos que habitam assentamentos urbanos precários e sobrevivem de trabalhos pouco qualificados da economia informal. Essa caracterização genérica comporta, porém, uma pluralidade de sujeitos, no interior da qual emergem numerosas identidades singulares. Os migrantes rural-urbanos, em sua diversidade étnica, cultural e de gênero, constituem os destinatários tradicionais da EPJA. A eles se somaram em período mais recente os imigrantes interfronteiras, cujo contingente cresceu devido à intensificação da mobilidade internacional da força de trabalho⁶ e as populações deslocadas por

6. Há contingentes expressivos de guatemaltecos no México, bolivianos na Argentina, haitianos na República Dominicana e dominicanos em Porto Rico. O movimento migratório é intenso também em direção a Estados Unidos, Canadá e Europa, o que transformou as remessas internacionais em uma das fontes mais relevantes de receita dos países. Em 2005, os 9 a 12 milhões de mexicanos que vivem legal ou ilegalmente nos Estados Unidos – as fontes divergem sobre o número exato – foram responsáveis pela remessa de cerca de U\$ 15 bilhões; mais de 15% da população equatoriana migrou do país nos últimos anos, e as remessas por eles enviadas representam a segunda fonte de divisas do país de origem, superada apenas pelas vendas de petróleo; as remessas dos emigrantes constituem o pilar da economia de El

conflitos armados ou desastres naturais⁷. Mas, hoje, o grupo predominante é a juventude urbana dos setores populares que não teve êxito na escola regular e busca na EPJA um espaço de acolhida a suas características socioculturais que permita conciliar estudo e trabalho, acelerar a obtenção de certificados e/ou inserir-se em processos de qualificação profissional⁸. Se nas novas gerações o fosso de gênero tem se fechado devido ao maior acesso, permanência e progressão das jovens no sistema educativo, entre os adultos e idosos inscritos na alfabetização e no nível básico da EPJA, também se sobressaem mulheres que buscam superar as desigualdades educativas do passado, contribuir para a escolarização dos filhos, melhorar sua posição no mundo do trabalho, adquirir conhecimentos e habilidades requeridas pela participação comunitária, e também desfrutar do estudo como espaço de sociabilidade e relativa liberdade, quando confrontado às obrigações familiares e/ou profissionais⁹. Como a oferta de EPJA é preponderantemente escolarizada e urbana, as populações rurais e os povos indígenas, embora constituam um público potencial numeroso, continuam a ser marginalizados. Em tempos em que a miséria incrementou a criminalidade e fez crescer a população carcerária, ganham visibilidade também os jovens prisioneiros cujo direito à educação continua vigente no cárcere.

A literatura sociológica sobre a EPJA explica a posição secundária da modalidade na agenda pública pela debilidade política de seus potenciais demandatários. No período em análise, entretanto, a emergência dos povos originários na cena política regional obrigou as políticas educativas ao reconhecimento da pluralidade étnica, cultural e lingüística das sociedades latino-americanas e, por

Salvador. Em 2006, a população porto-riquenha vivendo nos Estados Unidos alcançou a cifra de 3,8 milhões de pessoas, quase a mesma quantidade dos 3,9 milhões que habitam a ilha caribenha, que tem o *status* de Estado Livre Associado aos EUA.

7. Estima-se em 2,5 milhões a população colombiana deslocada nos últimos 10 anos em virtude do conflito armado interno.
8. Na Nicarágua, por exemplo, 60% dos estudantes da EPJA têm entre 15 e 29 anos de idade. No Brasil, a proporção de jovens entre 18 e 24 anos, inscritos na EPJA, alcança 32% do total. Na província de Buenos Aires, 38,5% dos estudantes da EPJA no nível básico tinham menos de 17 anos em 2005.
9. Embora as diferenças de gênero no acesso à educação venham se reduzindo em todo o continente, em especial nas novas gerações, a condição feminina potencializa a exclusão decorrente de outras dimensões de identidade, como a origem rural ou a pertinência a grupos indígenas ou afrodescendentes.

conseqüência, à difusão da educação intercultural plurilíngüe, reivindicada como estratégia de preservação de identidades étnico-culturais e institucionalizada na maioria dos países em que a população indígena é numerosa, como Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras, México, Paraguai e Peru.

INFLUÊNCIA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS NA DEFINIÇÃO DA AGENDA DA EPJA

Desde a constituição da Unesco no pós-guerra, a educação de adultos, e a alfabetização em particular, configuraram campos de formulação de políticas e discursos fortemente influenciados pelos organismos internacionais de cooperação. As cinco Conferências Internacionais de Educação de Adultos – Confintea – convocadas pela Unesco nesse período constituíram espaços de disputa e legitimação de concepções e propostas cujo impacto sobre as políticas públicas de educação dos países tem sido mais retórico que operativo.

No último quarto de século, as concepções e as políticas de EPJA dos países da América Latina e do Caribe sofreram influência de numerosas iniciativas internacionais e regionais concorrentes ou pouco articuladas entre si¹⁰.

Embora a proposta de educação ao longo da vida formulada em 1997 na 5ª Confintea articule hegemonicamente os discursos que emolduram as recentes políticas de EPJA na região, as estratégias de reforma e política educacional implementadas no período foram influenciadas, sobretudo, pela iniciativa internacional de Educação Para Todos¹¹ e, mais especificamente, por sua versão restrita, que reduziu as generosas concepções e metas originais a políticas focalizadas na instrução primária de crianças, confinando a EPJA a uma posição marginal na agenda pública (Torres, 2001, 2003).

10. Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (1981-2000); Educação para Todos (1990-2015); Cúpula das Américas (1994-2010); Objetivos do Milênio (2000-2015); Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe (2002-2017); Cúpula Ibero-Americana (2002-2017); Decênio das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012); Plano Ibero-Americano de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (2008-2015).

11. Dentre as seis metas prioritárias perseguidas pela iniciativa de Educação Para Todos a partir do Fórum Mundial realizado em 2000 em Dakar, três delas se referem à EPJA: a meta 3 implica satisfazer as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos; a meta 4 objetiva reduzir em 50% os índices de analfabetismo até 2015; e a meta 5 propõe alcançar paridade de gênero no acesso à educação.

Duas iniciativas da cooperação bilateral tiveram impacto na configuração atual da EPJA na região: os Programas de Alfabetização e Educação Básica de Adultos – Paeba –, desenvolvidos em El Salvador (1993-1998), na República Dominicana (1993), em Honduras (1997-2000), na Nicarágua (1997-2000), no Paraguai (2000) e Peru (2003), com suporte técnico e financeiro da Agência Espanhola de Cooperação; e, mais recentemente, o programa cubano de alfabetização com recursos televisivos *Yo Sí Puedo*, adotado em maior escala na Venezuela e Bolívia, e também em experimentos piloto ou de menor escala em diversos outros países (Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana).

No período mais recente, o tema da alfabetização de adultos – que historicamente constituiu um campo de disputa de discursos político-pedagógicos e representações simbólicas sobre as relações entre a educação e outros âmbitos da vida social – voltou a ocupar lugar destacado na pauta das agências internacionais de cooperação. A declaração Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012) corroborou na proliferação de iniciativas internacionais, com destaque para *Literacy Initiative For Empowerment – Life 2005-2015* –, lançada pela Divisão de Educação Básica da Unesco com apoio da primeira dama norte-americana Laura Bush, que em sua primeira etapa compreende um país do Caribe¹². Na região, em que se estima existam 39 milhões de analfabetos e 110 milhões de jovens e adultos com escolaridade reduzida e de má qualidade, encontra-se também em fase final de elaboração o Plano Ibero Americano de Alfabetização e Educação Básica de Adultos 2008-2015, coordenado pela Organização dos Estados Iberoamericanos – OEI.

Embora saúdem o reposicionamento da temática da alfabetização na agenda pública proporcionado pelas iniciativas dos organismos internacionais, os estudiosos do tema as encaram com reservas:

A boa nova do renovado impulso é, não obstante, ofuscada pela dispersão e até mesmo superposição de esforços em escala nacional e regional; pela persistente

12. Previsto para abarcar 35 países ao longo das três etapas iniciadas em 2006, 2008 e 2010, o *Life* está direcionado a países com mais de 10 milhões de analfabetos, nos quais pretende diminuir à metade os índices de analfabetismo atuais. O primeiro grupo de países selecionados seria formado por: Bangladesh, Egito, Haiti, Mali, Marrocos, Níger, Nigéria, Paquistão, Senegal e Yemen.

mentalidade setorial que pretende avançar sobre o analfabetismo sem se ocupar expressamente das políticas econômicas e sociais que o geram e reproduzem; pela persistente falta de articulação entre a alfabetização no meio escolar e a realizada fora deste; pelo tradicional descuido da alfabetização em zonas rurais, bem como de populações e línguas indígenas; pela conhecida ênfase quantitativa e perseguição das estatísticas e metas erradicadoras que – como sabemos por longa experiência – conspiram contra a qualidade e sustentabilidade das ações e de aprendizagens, e menosprezam o acesso efetivo à cultura escrita por parte da população¹³. (Torres, 2006, tradução nossa)

As redes e organizações da sociedade civil engajadas em esforços de alfabetização e educação de jovens e adultos são igualmente reticentes com respeito a essas iniciativas. Em um estudo intitulado *Corrigir os erros*, ativistas em prol da educação criticam o reduzido investimento realizado na alfabetização de adultos e propõem um conjunto de diretrizes para conferir eficácia às políticas e práticas desse campo (Archer, 2006).

Esses atores críticos recomendam especial atenção à equidade de gênero e à diversidade cultural e lingüística em processos integrais, contextualizados e flexíveis de alfabetização e educação básica que vinculem aprendizagem e desenvolvimento da leitura, escrita e cálculo, compreendidos como processos continuados de inserção na cultura letrada, a outras dimensões da vida adulta em comunidade, como a subsistência econômica, a saúde e a participação cidadã.

CONTINUIDADE E RUPTURAS NAS POLÍTICAS DE EPJA

As políticas públicas recentes de EPJA desenvolvidas na quase totalidade dos países da América Latina e Caribe se inscrevem no marco comum das demais políticas sociais desenvolvidas pelos governos da região em contexto de ajuste macroeconômico e reforma do papel do Estado sob orientação neoliberal, subordinando-se às diretrizes de restrição do gasto público, descentralização, focalização e privatização.

13. Publicado no boletim do Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita – Gleace –, criado em novembro de 2006, sob os auspícios do Crefal, coordenado por Rosa Maria Torres (Equador) e constituído por Lola Cendales (Colômbia), Isabel Infante (Chile), Judith Kalman (México) e Vera Masagão (Brasil).

Nessa conjuntura, as reformas educativas por meio das quais os países da região procuraram enfrentar, a partir de meados dos anos 90, os novos desafios da economia e cultura globalizados, priorizaram atenção e recursos na escolarização elementar de crianças e adolescentes, o que coloca a EPJA em uma posição marginal no discurso pedagógico e na agenda das políticas públicas, ocasionando perdas de hierarquia e especificidade. Essa opção foi influenciada pelo assessoramento de organismos internacionais de cooperação liderados pelo Banco Mundial (que concedeu empréstimos para numerosos programas de melhoria da educação básica), cujas análises econômicas de custo-benefício estabeleceram uma disjunção entre a escolarização das crianças e dos adultos. Essa concepção já foi exaustivamente criticada por diversos autores, em especial por Torres (1996).

Passada uma década, as reformas obtiveram resultados modestos na inclusão escolar de crianças e adolescentes oriundos de diferentes estratos sociais, mas foram incapazes de assegurar condições de equidade e qualidade das aprendizagens, produzindo numeroso contingente de jovens com significativo atraso escolar que coube à EPJA acolher.

A marginalização da EPJA nas políticas nacionais contradiz o compromisso assumido em 2000, no Marco de Ação Regional da iniciativa de Educação Para Todos, que menciona explicitamente: “Os países se comprometem a incorporar a educação de jovens e adultos aos sistemas educacionais e dar a ela a prioridade nas reformas educacionais que se realizam, como parte da responsabilidade central dos governos na educação fundamental de sua população” (Unesco, 2007, p.32).

A pesquisa regional encontrou, porém, um sinal de que a EPJA foi assimilada como parte constitutiva dos sistemas educativos do continente: o reconhecimento formal em nível constitucional ou infraconstitucional do direito dos jovens e adultos à alfabetização e à educação básica está presente no ordenamento jurídico de todos os países. A legislação dos países reconhece a EPJA como modalidade da educação básica gratuita, com as funções de promover a alfabetização, garantir progresso na escolaridade obrigatória, favorecer o acesso à qualificação profissional e à educação ao longo da vida, conferindo-lhe especial flexibilidade curricular, organizacional e de emprego de meios e tecnologias, e instituindo estratégias de avaliação e certificação que permitam validar conhecimentos adquiridos em processos não formais de aprendizagem.

Entretanto, a legislação não atribui obrigações aos empregadores nem concede incentivos aos trabalhadores para seguir estudos, o que limita o acesso efetivo às oportunidades de formação. Além disso, a posição secundária da EPJA nas políticas públicas produz situações de violação do direito à educação que os instrumentos de exigibilidade disponíveis não têm sido capazes de reverter¹⁴.

Passados dez anos da realização da 5ª Confinteia, os dados colhidos no estudo regional demonstram reduzida evolução quanto à situação diagnosticada na década anterior. Considerada a tendência dominante das políticas e práticas recentes desenvolvidas pelas instâncias governamentais, a EPJA continua a ser regida pelo paradigma compensatório, centrando-se em programas escolarizados de alfabetização e recuperação do atraso escolar, desenvolvidos em instalações físicas precárias, com recursos humanos improvisados e financiamento escasso¹⁵, que alcançam baixa cobertura diante da extensa demanda potencial¹⁶ e apresentam elevados índices de evasão e repetência. A essas modalidades escolarizadas se somam, embora nem sempre se articulem, ofertas variadas de formação ocupacional breve e/ou acelerada, cuja provisão está a cargo de diferentes agentes governamentais, empresariais, organizações sociais ou filantrópicas. As estruturas governamentais responsáveis pela coordenação dessas políticas são, na maior parte dos casos, precárias, politicamente pouco influentes e vulneráveis à descontinuidade político-administrativa. Sua inca-

14. Os informes do Brasil e de Porto Rico indicam que o judiciário tem constituído espaço de luta pela garantia do direito à EPJA. Dentre as experiências reportadas por Porto Rico, mencionam-se demandas judiciais vitoriosas pela inclusão de pessoas com necessidades especiais e garantia de direitos educativos de prisioneiros, e o caso de uma organização civil de defesa dos direitos educativos dos imigrantes em Nova Iorque que obteve sucesso em petição judicial pela inserção de minorias na universidade.

15. Nem todos os informes nacionais puderam especificar a despesa pública com a EPJA. Entre os que dispunham de dados, há dois grupos: um que atribui menos de 1% do gasto educacional (México, Porto Rico e Peru) e um segundo grupo em que o investimento público em EPJA situa-se entre 2,5% e 3,6% do gasto total com educação (Bolívia, Costa Rica, Cuba, Venezuela).

16. Para uma demanda estimada em cerca de 5 milhões de pessoas com baixa escolaridade, a cobertura proporcionada pela EPJA no Chile alcança apenas 165 mil estudantes, ou seja, 4,7% da demanda potencial. No Brasil, onde a população jovem e adulta que não concluiu a escolaridade elementar se aproxima de 65 milhões de pessoas, a oferta de educação básica nessa modalidade, em 2005, foi de 5,6 milhões de vagas, cerca de 8,6% da demanda potencial. No Peru, a matrícula na EPJA, em 2002, foi pouco superior a 141 mil alunos, o que representava 1,9% da demanda potencial estimada em 7,3 milhões de pessoas.

pacidade para produzir sinergias e articular políticas intersetoriais de geração de renda e redução da pobreza, promoção da saúde e preservação do meio ambiente, entre outras, resulta com freqüência na dispersão de recursos e superposição de iniciativas.

Assim configuradas, as políticas públicas de EPJA colhem escassos resultados tanto no âmbito educativo como no plano socioeconômico, na medida em que as aprendizagens e credenciais que proporcionam não resultam efetiva inclusão social ou significativa mobilidade socioocupacional, nem impactam o cenário político ou cultural dos países.

Diversos estudos nacionais reportam que, durante a reforma educativa, os organismos responsáveis pela coordenação nacional das políticas de EPJA perderam posições na hierarquia dos ministérios, o que resultou na desarticulação das ações e diluição da especificidade da modalidade nas práticas de gestão. Este foi o caso da Argentina, cuja Dirección Nacional de Educación de Adultos – Dinea –, criada em 1968, foi desarticulada em 1992, quando os serviços educativos do governo federal foram transferidos às províncias. Também na Colômbia, a Dinea, criada em 1988, simplesmente desapareceu do organograma do Ministério da Educação em 1994. No Peru, a reforma educativa dos anos 90 esvaziou a educação não formal que havia sido construída na década de 70, época em que a EPJA foi vista como uma ferramenta do desenvolvimento socioeconômico comunitário e adquiriu uma configuração intersetorial e participativa.

Cuba, Chile e México são casos excepcionais em que a EPJA adquiriu certa institucionalidade, com estruturas de gestão dotadas de relativo prestígio, autonomia e recursos. O México edificou a mais duradoura instituição governamental dedicada à EPJA da região: o Instituto Nacional de Educación de Adultos – Inea. Criado em 1981, como desdobramento do Programa Nacional de Alfabetização, o Inea é um órgão descentralizado da administração federal dotado de personalidade jurídica e patrimônio próprios, com funções normativas, técnicas e de coordenação, que maneja quase 1% do orçamento da Secretaría de Educación Pública – SEP –, intervindo diretamente nos âmbitos nacional, estadual e local. No final dos anos 90, no contexto da reforma educativa e com o objetivo de ampliar a participação das esferas subnacionais de governo no financiamento dos programas de EPJA, teve início a descentralização do instituto. Entre 1998 e 2005 foram celebrados convênios com 27 dos 32 estados federados mexicanos, mas o Inea preserva funções normativas, técnicas

e de coordenação política. No Chile, por sua vez, as diferentes modalidades da oferta da EPJA estão plenamente inseridas nas instâncias oficiais da educação nacional, ainda que não ocupem uma posição de destaque na agenda de política educacional. A assimilação da EPJA pela política educativa chilena se deve ao fato de que ela cumpre não só a função de garantir o direito à educação pelo nivelamento de estudos, mas se propõe interferir na dinâmica do acesso ao trabalho e à renda, atuando também na qualificação profissional.

Além de afetar sua institucionalidade, os novos modelos de gestão governamental que emergiram da reforma do Estado na América Latina repercutiram nas políticas de EPJA em duas direções articuladas entre si: a descentralização da provisão dos serviços educacionais em direção aos governos provinciais e locais, e o estabelecimento de parcerias entre órgãos governamentais e organizações da sociedade civil para a prestação dos serviços educativos.

Há certo consenso de que a principal motivação para a descentralização dos serviços de EPJA foi a transferência de responsabilidades financeiras aos governos provinciais e locais, e que representou antes um repasse de encargos que uma efetiva descentralização de mandatos de gestão, uma vez que na maior parte dos países as normas, os referenciais curriculares e o desenho dos principais programas continuaram centralizados. Os estudos nacionais não são totalmente convergentes com respeito à avaliação desse processo. No Chile, Equador e Brasil a desconcentração de responsabilidades em direção aos governos locais foi avaliada positivamente. Operando com a hipótese de que o poder local é mais permeável ao controle social das políticas públicas e à mudança educativa, o informe brasileiro relata que governos locais progressistas influenciados pelo paradigma da educação popular introduziram inovações político-pedagógicas na EPJA que lhe conferiram maior flexibilidade e pertinência. Já no caso da Argentina, em que a descentralização teve como contrapartida o enfraquecimento da instância de coordenação nacional, avalia-se que a EPJA adquiriu uma configuração heterogênea, dispersa e fragmentária.

Atendendo ao novo modo de regulação estatal, difundiu-se em toda a região o modelo de financiamento público e contratação de serviços de alfabetização, qualificação profissional e educação de adultos realizados por associações civis, instituições filantrópicas, organizações não governamentais e afins. Na Nicarágua, o governo estabeleceu um convênio permanente com 76 organizações civis para execução de programas educativos. O relatório da

Colômbia, país em que a política de descentralização encontrou forte resistência do movimento docente, avalia que os mecanismos de licitação competitiva dos serviços, subvenção *per capita* e avaliação por resultados quantitativos postergam critérios pedagógicos em favor da eficácia econômica, reiteram a desvalorização profissional dos educadores de adultos e transladam lógicas do mercado privado para a esfera pública da garantia do direito à educação na vida adulta. Assinala ainda que, embora o discurso em favor da transferência da responsabilidade das instituições governamentais para a sociedade civil reivindique maior pertinência dos programas às comunidades destinatárias, não se encontram evidências de maior participação dos sujeitos nas definições curriculares e na gestão dos serviços.

A admissão do insucesso parcial das reformas educacionais em promover educação de qualidade para todos¹⁷ desencadeou, nos anos mais recentes, processos de revisão crítica das orientações neoliberais até então predominantes, em meio aos quais a prioridade conferida às políticas de EPJA tem sido parcialmente revista. Na Argentina, a superação da crise de 2001 implicou uma recuperação parcial da liderança dos governos nacional e provinciais na coordenação das políticas educativas, incluindo o progressivo incremento do financiamento público. A partir de 2003, o governo brasileiro assumiu um novo discurso em favor da alfabetização de jovens e adultos, à qual consagrou maior investimento federal. No Uruguai, onde o Estado nunca deixou de cumprir suas funções na garantia do direito à educação, o debate sobre a prioridade atribuída à EPJA e o papel que as organizações não governamentais ocupam na sua provisão é recente e inconcluso. No Peru, o reconhecimento em 2003 de uma situação de “emergência educativa” conduziu a uma revisão das metas de política educacional que abriu espaço à constituição da nova modalidade *educación básica alternativa*, dotada de um currículo flexível e inovador.

17. O Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2005 considera que a América Latina é a região que concentra países em que os passos em direção à qualidade da educação estão atrasados em relação aos avanços obtidos nas demais metas. O progresso obtido no acesso à escolarização tampouco é significativo, uma vez que a taxa líquida de escolarização primária evoluiu apenas 2 pontos percentuais (de 93% para 95%) entre 1999 e 2004. Ao traçar o Panorama Regional e constatar altos índices de repetência, baixos índices de conclusão e limitadas competências adquiridas na escolarização primária, o Relatório de 2007 afirma que “O desenvolvimento da escolarização se produz, às vezes, em detrimento da qualidade do ensino” (p.8).

Há países na região, porém, em que o Estado preservou ou recuperou o papel de protagonista na formulação, implementação e coordenação das políticas públicas de EPJA, como são os casos de Cuba e Venezuela. Nos últimos seis anos, o Estado venezuelano transferiu parte da receita fiscal advinda do petróleo para o setor educacional e assumiu papel destacado nas políticas educativas em geral, e nas políticas de EPJA em particular, utilizando para isso não só os órgãos de gestão tradicionais, mas agregando novas estruturas para-estatais denominadas “missões”¹⁸, regidas por instâncias não convencionais como o Exército e as empresas estatais de petróleo e energia elétrica. Deve-se reconhecer que a política venezuelana, embora baseada em um arranjo institucional precário e conjuntural, e mesmo sem dispor de um sistema de monitoramento e avaliação fidedigno que permita conferir os resultados proclamados pelo governo, como a superação do analfabetismo, tem sido capaz de mobilizar recursos e motivar a população jovem e adulta para o reingresso no sistema educativo.

Vizinhos distantes: Cuba e Haiti

Dois pequenos países insulares localizados no Caribe – Cuba e Haiti – são exceções às tendências dominantes na configuração das políticas de EPJA na região e representam seus casos extremos. Enquanto Cuba praticamente extinguiu o analfabetismo e garantiu 9,5 anos de escolaridade média à população com idade superior a 15 anos, o Haiti – em que mais da metade da população vive em situação de pobreza extrema – apresenta uma taxa de analfabetismo juvenil e adulto em torno de 49%, e o orçamento destinado à alfabetização mal cobre os salários dos funcionários responsáveis pela administração governamental do setor.

A persistente e bem-sucedida política cubana de EPJA é impulsionada pelo governo central, mas entendida como elemento de uma sociedade educadora. Teve início há 45 anos com uma ampla campanha de alfabetização,

18. As missões Robinson I e II correspondem, respectivamente, à alfabetização, com o método cubano *Yo Sí Puedo* e à educação primária; a Missão Ribas se destina à formação em nível médio; e a Missão Sucre, ao ensino superior. Todas elas se articulam às missões de saúde e alimentação, bem como a Missão *Vuelvan Caras*, que compreende a capacitação para o trabalho e subsídios financeiros para cooperativas que reúnam pessoas em situação de pobreza.

seguida de sucessivos impulsos pela elevação da escolaridade da população até a conclusão dos nove anos de escolaridade básica. Hoje, conta com mais de oito mil docentes formados e 3% do gasto público em educação para levar adiante uma gama diversa de programas de formação geral, profissional, aprendizagem de idiomas e ensino superior. Dentre os programas recentes, destacam-se: a oferta de ensino médio flexível e subsídio financeiro a jovens de 17 a 29 anos que não concluíram estudos e se encontram sem trabalho; um programa de formação profissional destinado à “conversão” de 100 mil trabalhadores desempregados pelo declínio da agroindústria canavieira; e uma cátedra universitária para idosos.

Moldado por uma história de instabilidade política, violência e profunda desigualdade na distribuição da riqueza, o Estado haitiano tem sido incapaz de assegurar o direito à educação previsto na Constituição, o que faz com que o setor privado controle, hoje, 80% dos serviços escolares (quase sempre ministrados em francês), aos quais têm acesso apenas uma parcela da elite ou da classe média urbana. A ausência de um sistema educativo público acessível às camadas populares do campo e da cidade, cuja língua materna é o *créole*, reconhecido como língua de educação escolar desde 1980, anula os esforços empreendidos ao longo do último século em dez sucessivas campanhas de alfabetização de jovens e adultos.

RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA PROMOÇÃO DA EPJA

Devido à condição socioeconômica da maioria dos destinatários, a EPJA não configura um mercado atraente para o setor privado com fins lucrativos, cuja participação na matrícula é reduzida e bastante concentrada no ensino médio e técnico-profissional¹⁹. O peso da provisão do serviço educativo recai, portanto, sobre o poder público e as instituições sem fins de lucro.

Na América Latina e no Caribe, as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos têm histórico engajamento ao campo da EPJA, o que lhes per-

19. No Peru e Colômbia, entre outros países, a certificação acelerada atraiu para a EPJA a iniciativa privada com fins lucrativos, cujo público potencial é constituído por jovens com atraso escolar.

mitiu construir redes nacionais, sub-regionais e regionais como o Ceaal. Sua contribuição ao campo engloba a inserção e empoderamento das comunidades; a luta pela defesa dos direitos educativos dos jovens e adultos; os subsídios teórico-metodológicos resultantes da sistematização de práticas de educação popular; o conhecimento acumulado em temas específicos: direitos humanos, relações de gênero, preservação ambiental, economia popular etc. e sujeitos singulares: mulheres, povos indígenas, jovens, prisioneiros etc. A tipologia de organizações sociais que intervêm nesse campo é complexa, compreendendo desde organizações comunitárias de âmbito local até fundações de assistência e promoção social com alto grau de institucionalização, como aquelas mantidas pelas igrejas²⁰, ao lado de organizações não governamentais de apoio a movimentos sociais e/ou defesa dos direitos humanos.

A pesquisa regional reportou diferentes modalidades de relacionamento entre organizações sociais e governos no desenvolvimento de políticas de EPJA. Uma primeira modalidade, encontrada na Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Peru e Nicarágua, consiste em articulações multissetoriais constituídas para a defesa de direitos, exercício do debate público, do controle e incidência nas políticas de EPJA, assumindo formas variadas tais como fóruns ou consórcios autônomos em relação aos governos, mas também mesas de diálogo e negociação entre a sociedade e o governo, e conselhos institucionalizados de gestão democrática. Há, também, movimentos sociais que organizam processos próprios de formação de pessoas jovens e adultas, a partir dos quais demandam políticas governamentais, como é o caso do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil, ou o Movimento Piquetero, na Argentina.

Mais difundido que as variantes anteriores, outro tipo de vínculo entre o Estado e as organizações da sociedade civil são os convênios de prestação de serviços de EPJA. Essa modalidade de ação compartilhada se generalizou a partir do momento em que o Estado reformado privilegiou as funções de regulação em detrimento da provisão de serviços educacionais, delegando-as às instâncias descentralizadas de governo ou transferindo-as à sociedade civil e até mesmo ao setor privado. Há casos em que as parcerias resultam de processos

20. Uma rede institucionalizada ligada à Igreja Católica que tem incidência no campo da EPJA, citada em informes da região andina (Equador, Peru e Venezuela), é o Movimento de Educação Popular Integral e Promoção Social Fé e Alegria (<http://www.feyalegria.org>).

de reivindicação, diálogo e negociação, sendo interpretadas como avanço na direção da democratização das políticas públicas e do aparato governamental. Mas há também países, como é o caso do Chile, em que a reforma do Estado perfilou de tal modo o modelo neoliberal que as parcerias assumiram a simples configuração de contratação terceirizada de serviços, em que as organizações sociais só incidem na execução das atividades educativas, sem intervir em sua concepção ou gestão.

O NÓ CRÍTICO DA FORMAÇÃO DE EDUCADORES

O estudo regional desvela que uma das grandes debilidades da EPJA na América Latina e no Caribe é a escassez de sistemas de formação inicial e de aperfeiçoamento de educadores.

A subordinação de boa parte das práticas de EPJA – em especial a alfabetização – ao princípio da solidariedade social faz com que o papel de educador de adultos seja desempenhado por uma diversidade de perfis que inclui desde profissionais titulados a agentes comunitários e facilitadores voluntários com distintos níveis de escolaridade, que em sua maioria não possuem formação especializada. Apenas em Cuba e no Uruguai os educadores de adultos são necessariamente profissionais. O recurso a educadores improvisados, por sua vez, determina que a atividade tenha escasso reconhecimento social, legitimando precárias condições de trabalho e remuneração.

A posição marginal da EPJA nas políticas e nos sistemas educacionais dificulta ainda mais a conformação de um campo de trabalho profissional específico e, nesse contexto, há pouca demanda e poucos incentivos para a formação inicial de educadores desta modalidade educativa. Por essa razão, as licenciaturas e os cursos de especialização para professores de EPJA são pouco numerosos, o que confirma o reduzido envolvimento das universidades com o tema. Também neste aspecto, Cuba é uma rara exceção, graças à extensa rede de educação superior pedagógica descentralizada. A maior parte dos informes nacionais declara que, simplesmente, não há processos sistemáticos de formação desses educadores. Nas redes públicas de ensino, são os mesmos docentes que trabalham com crianças, adolescentes, jovens e adultos, muitas vezes reproduzindo metodologias, currículos e materiais de ensino inadequados.

Na falta de educadores formados para atuar na modalidade, impõe-se a formação em serviço. Devido à escassa presença do tema nas universidades, muitas das iniciativas de formação são realizadas por organizações não governamentais, cuja experiência acumulada na educação popular confere sensibilidade para reconhecer as qualidades dos facilitadores provenientes desse meio, como a solidariedade e o compromisso ético-político com as comunidades. Parte das experiências mais significativas dos centros de educação popular no campo da formação de educadores de adultos, porém, deixa de ser difundida por falta de sistematização.

SILÊNCIOS ELOQUENTES

Entre as questões pautadas pela investigação regional como eixo transversal, aquela com a qual os informes nacionais têm maior débito se refere à contribuição da EPJA para o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente, tema que a cada dia ganha maior espaço na agenda pública. O relativo silêncio sobre o tema é ainda mais surpreendente se considerarmos que as políticas e práticas de educação ambiental formal e não formal são numerosas nos países da região, embora não se reconheçam como práticas de EPJA. Alguns informes de países fazem menção à presença da temática socioambiental nos currículos e práticas da educação básica de jovens e adultos, e dentre os relatos de experiências da sociedade civil há casos significativos de aprendizagens relacionadas ao desenvolvimento local sustentável; outros relatórios detalham as políticas, instituições e redes nacionais de educação ambiental que, salvo raras exceções, estão desarticuladas dos programas de EPJA, com os quais não têm vínculos orgânicos. Nossa hipótese a esse respeito é que a EPJA não tem liderança simbólica na atual conjuntura para articular em seu marco de ação as políticas e práticas de educação ambiental, do mesmo modo que não logra fazê-lo com temas da educação para a saúde ou para a inclusão digital.

A pesquisa regional também revela que as políticas de EPJA não incorporaram uma cultura de avaliação: os estudos avaliativos são raros, de modo que o impacto dos programas e projetos pode apenas ser inferido com base em indicadores tais como a matrícula. O conhecimento sobre a EPJA na região é limitado, também, pela reduzida presença do tema nas universidades e a escassez de pesquisas sobre suas múltiplas dimensões.

PROMESSAS DE UMA EPJA MAIS RELEVANTE

Considerados os grandes programas nacionais, foram poucas as respostas positivas à convocatória dos documentos regionais de continuidade aos compromissos assumidos em Hamburgo em favor de políticas intersetoriais de EPJA que fortalecessem a cidadania democrática, priorizassem vínculos com o desenvolvimento econômico e as transformações no mundo do trabalho, incidissem sobre os processos de reprodução da pobreza e favorecessem a conservação do meio ambiente. Na maior parte dos países, é baixo o grau de articulação entre os programas voltados à alfabetização e elevação da escolaridade, à qualificação para o trabalho e à formação para a economia popular que, entre outras modalidades, compreende o cooperativismo, associativismo e auto-emprego, e, como já mencionado, a educação ambiental, para a saúde e o acesso a novas tecnologias da informação.

Os intentos mais significativos de articulação intersetorial de políticas de EPJA são de dois tipos. Um primeiro tipo enfatiza a promoção social e compreende os programas destinados a populações em situação de pobreza e risco social em que a adesão a programas de alfabetização, elevação de escolaridade ou capacitação para o trabalho são contrapartidas de transferências de renda mínima, de que são exemplos a *Misión Vuelvan Caras*, da Venezuela, o *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, na Argentina, e o *Plan de Superación Integral para Jóvenes que no Trabajan ni Estudian*, de Cuba. Um segundo tipo reúne os programas que, visando satisfazer as múltiplas necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos, favorecem o acesso a um currículo enriquecido e flexível, articulando, em um marco socioeducativo integral, a formação geral, a capacitação para o trabalho a outros conteúdos, valores e habilidades relevantes: saúde, relações de gênero, interculturalidade, acesso às novas tecnologias etc., tais como o *Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo – MEVyT* –, desenvolvido no México, e o programa chileno *Chilecalifica*.

Outros signos de esperança de uma EPJA mais pertinente são encontrados nos estudos nacionais que, atendendo ao protocolo comum de investigação, relatam uma multiplicidade de experiências promissoras nos diferentes eixos da pesquisa, conduzidas por organizações da sociedade civil, governos locais ou universidades. Sistematizar as lições aprendidas nessas políticas e práticas, porém, é tarefa de fôlego para ser cumprida em outro artigo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARCHER, D. (ed.) *Corregir los errores: puntos de referencia internacionales sobre la alfabetización de adultos*. Campaña Mundial por la Educación, Action Aid Internacional, 2006.

CARUSO, A. (coord.) *Situación presente de la educación de jóvenes y adultos en América Latina y Caribe: resumen ejecutivo*. Montevideo, 2007. (Investigación)

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago, 2007.

CHACKIEL, J. *La Dinámica demográfica de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2004. (Población y desarrollo, 52)

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS, 5. Bangcoc (Tailândia). Balanço intermediário da...: chamado à ação e à responsabilização. *Informação em Rede*, São Paulo, n. 59, encarte, 2003.

HADDAD, S. *Educação e exclusão no Brasil*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. (Em Questão, 3)

TORRES, R. M. Aprendizaje a lo largo de la vida. *Educación de Adultos y Desarrollo*, Bonn, n.60, p.7-260, 2003. (Suplemento)

_____. *Educação para todos: a tarefa por fazer*. Porto Alegre: Artmed, 2001.

_____. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (orgs.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996. p.125-193.

_____. *Se crea Grupo Latinoamericano de Especialistas en Alfabetización y Cultura Escrita, adscrito al Crefal*. Panamá: Ceaal, dic. 2006. (La Carta, 196). Disponível em: www.ceal.org. Acesso em: out. 2007

UNESCO. *Alfabetização para a vida: relatório conciso de monitoramento global de educação para todos*. Brasília, 2006.

_____. *Los Aprendizajes globales para el siglo XXI: nuevos desafíos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina*. Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, 1997.

_____. *Declaração de Hamburgo e agenda para o futuro*. [5ª. Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. Lisboa: Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Solidariedade, 1998.]

_____. *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: Consed, Ação Educativa, 2001.

_____. *La Educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe: hacia un estado del arte*. Santiago: Orealc, 2003.

_____. *La Educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe: prioridades de acción en el siglo XXI*. Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, Inea, Crefal, 2000.

_____. *Hacia una educación sin exclusiones: nuevos compromisos para la educación de personas jóvenes y adultas en América Latina y Caribe*. Santiago de Chile: Orealc, Ceaal, Inea, Crefal, 1998.

_____. *Relatório de monitoramento global educação para todos 2005: o imperativo da qualidade*. São Paulo: Moderna, 2005.

_____. *Relatório de monitoramento global EPT 2007: panorama regional; América Latina e Caribe*. Santiago: 2007.

Recebido em: novembro 2007

Aprovado para publicação em: dezembro 2007