

Considerações sobre a política da União para a educação de jovens e adultos analfabetos

Celso de Rui Beisiegel

Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo

Trabalho apresentado na XIX Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1996.

As orientações da União para a educação básica de jovens e adultos analfabetos vêm oscilando bastante ao longo dos últimos governos. Posições defendidas por autoridades do Ministério da Educação têm flutuado desde a afirmação de algo como um “imperativo categórico” de educação básica das massas até um aberto menosprezo por essa área da atuação educacional. Nesse amplo elenco de manifestações identificam-se, claramente, duas posições extremas e antagônicas. Uma primeira, que encontrou plena expressão na Constituição de 1988, amplia o reconhecimento do direito à educação básica, estendendo-o para todos os habitantes, e inclui a obrigatoriedade de seu atendimento entre os deveres indeclináveis dos poderes públicos. No outro extremo, uma segunda posição, observada sobretudo a partir da gestão de José Goldemberg no Ministério da Educação, no governo Collor, praticamente elimina a educação de jovens e adultos analfabetos da relação das atribuições educacionais da União. Essa duplicidade de orientações, uma consolidada no plano formal e outra prevalecendo na atuação prá-

tica, de certo modo persistiu nos governos posteriores. Durante a gestão de Murílio Hingel no Ministério da Educação realizou-se, no âmbito do Plano Decenal de Educação para Todos (MEC, 1993), um intenso e profícuo esforço de reflexão sobre as diretrizes de uma política nacional para a educação de jovens e adultos. Mas creio estar correto ao afirmar que o governo federal, mesmo nesse período, nada realizou na prática educacional nessa área. Depois, o descomprometimento da União teve continuidade e consolidou-se no governo atual, pelo menos até agora. As expressões do abandono da preocupação com a educação de jovens e adultos analfabetos são realmente inequívocas. Durante a realização de um importante trabalho sobre as diretrizes de uma política para a educação de jovens e adultos analfabetos, Haddad e Di Pierro (1994) constataram que já nem mesmo existem no MEC um quadro de funcionários ou um setor institucional dedicados a essa área de atuação.

Com alguma cautela, necessária em razão das flutuações já mencionadas, seria possível afirmar

que desde a extinção da Fundação Educar,¹ no início do governo Collor, parece estar em curso um processo de realocação das atribuições da educação supletiva, que se deslocam para os estados e, principalmente, para os municípios (Haddad, 1993). Todavia, enquanto essa transferência de atribuições não se concretiza efetivamente, o envolvimento dos poderes públicos com a educação básica de jovens e adultos apresenta-se bem menor do que já foi no passado, nas décadas de 1940 a 1980.

O quadro é complexo e exige algum esforço de elucidação.

Os direitos educacionais da cidadania

Convém começar pelo exame do estado legal da questão.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a educação de jovens e adultos analfabetos no artigo 208, quando estende a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Nas disposições transitórias, o artigo 60, por sua vez, determina que, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o artigo 212 sejam aplicados na eliminação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. Cumpre ainda atentar para os parágrafos 1º e 2º do Item VII do artigo 208, quando dispõem, respectivamente, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito subjetivo” e que “o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente”. Considerados em conjunto, esses dispositivos estabelecem a obrigatoriedade da oferta de ensino fundamental gratuito a crianças, jovens e adultos; identificam a

fonte dos recursos necessários à sua implementação; e fixam as bases para a responsabilização das autoridades pelo não cumprimento das determinações constitucionais. Assim, a própria Constituição parece garantir a oferta de educação básica para todos. Isso, porém, não ocorre na prática.

O desrespeito à Constituição tem várias explicações. Acredito que a primeira delas está na própria Constituição e em sua legislação complementar.

O artigo 208, já mencionado, estabelece que o ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos é dever do Estado. Mais adiante, o artigo 211 dispõe que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino. O dever educacional do poder público se distribui, assim, entre União, estados e municípios. E, não obstante se afirme (no parágrafo 2º do art. 211) que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, na verdade nada há de explícito na Constituição ou nas propostas de legislação complementar que realmente obrigue os municípios a responderem pelos deveres constitucionais do poder público na educação de jovens e adultos analfabetos. Quando mais não seja porque, em outro parágrafo (o parágrafo 1º do art. 211), ao estabelecer que a União “prestará assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória”, o legislador já reconhece implicitamente que municípios, Distrito Federal e estados, sem o auxílio da União, podem não ter condições de atender aos seus deveres para com o ensino fundamental de toda a população. Assim, quem seria realmente responsável pelas deficiências da oferta de ensino fundamental aos jovens e adultos analfabetos? O município? Ou os estados, aos quais desde o Ato Adicional de 1834 tradicionalmente vêm cabendo as atribuições da educação fundamental? Ou a União, por não proporcionar aos estados e aos municípios a assistência técnica e financeira preconizada na Constituição? Ou todos eles e, ao mesmo tempo, nenhum

¹ Na verdade, as atividades da União prosseguiram ainda durante a gestão do ministro Carlos Chiarelli, até sua substituição por José Goldemberg, com o Programa Nacional da Alfabetização e Cidadania. Esse programa dava continuidade às orientações imprimidas à política da União já no governo anterior, tendo em vista os preparativos para a participação do país no Ano Internacional da Alfabetização.

deles, isoladamente?² Da mesma forma, como qualificar o não atendimento ao artigo 60 das disposições transitórias da Constituição? Também nesse caso, quem seria responsabilizado pelo não cumprimento das obrigações constitucionais do poder público?³

Uma outra explicação merece um exame mais aprofundado.

Em estudo anterior, sobre as conquistas educacionais consolidadas na Constituição de 1988 (Beisiegel, 1993), afirmei que os constituintes acolheram praticamente todas as reivindicações que lhes foram encaminhadas pelos setores mais combativos da sociedade civil.

As reivindicações submetidas aos constituintes e incorporadas ao texto constitucional evocam a imagem de uma enorme onda que invade terrenos cada vez mais à frente, sempre em busca de novos espaços, ignorando tudo aquilo que foi ficando para trás e que o avanço de uns já pressupõe conquistado para todos (idem).

E essas práticas também já ocorreram anteriormente. Assim é que, na reforma do ensino de 1º e 2º graus, em 1971, avançou-se no campo dos direitos educacionais para a garantia de um ensino fundamental de oito anos, muito antes da efetiva universalização de quatro anos de escolaridade para

² Portela (1995) faz importante análise da luta pela efetivação dos direitos educacionais da cidadania, coletando informações sobre a participação de promotores públicos nesse processo.

³ “Enquanto o Ministro (Chiarelli) anunciava vultosos investimentos no Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, o Procurador Geral da República, Aristides Junqueira, encaminhava ação de inconstitucionalidade contra a Lei 7.999 do Orçamento da União — proposta pela Presidência da República e aprovada pelo Congresso Nacional — que não assegurava 50% dos recursos para erradicação do analfabetismo, como determina o Art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição” (Haddad e Di Pierro, 1994, p. 6). Nem mesmo essa iniciativa radical teve maiores conseqüências na alocação de recursos para a educação fundamental de jovens e adultos analfabetos.

todos. Depois, em 1988, estendeu-se a obrigatoriedade da educação básica para cima e para baixo dos parâmetros até então vigentes, embora uma enorme parcela da população ainda não estivesse atendida no ensino de 1º grau. Como resultado desse processo, chegou-se à garantia constitucional de educação básica obrigatória e gratuita para todos, crianças, jovens e adultos, quando as relações sociais reais ainda não tinham efetivado sequer as conquistas já incorporadas à Constituição de 1946. “De certo modo, a Constituição de 1988 acolheu reivindicações de fronteira. [...] Ao fazê-lo, à semelhança de outras constituições agora ultrapassadas, também fixou nos códigos um país ideal, ainda muito distante das possibilidades de realização da sociedade brasileira.” É bem verdade que esses avanços têm aspectos positivos: instituem novos patamares para a atuação dos poderes públicos; legitimam e reforçam as possibilidades da luta popular pela realização prática do que já foi legalmente reconhecido como direito. Mas envolvem perigos: “Quando a distância entre os deveres e a capacidade de realização se acentua em demasia, o poder imperativo da lei se relativiza, podendo levar na prática ao descomprometimento do Estado diante de suas obrigações educacionais”.

Os defensores da luta pelo maior avanço possível dos direitos sociais educacionais no plano formal sustentam que sua realização efetiva seria viabilizada pela reforma do Estado. Isto é, um conjunto de conquistas seria viabilizado por uma outra conquista, mais difícil e de maior profundidade. No entanto, enquanto essa reforma maior não ocorre, enquanto a utopia não for alcançada, o excesso de encargos atribuídos ao Estado faz com que a força imperativa da lei realmente se relativize: as normas passam a ser somente programáticas, fixam nos códigos um ideal de sociedade que se deseja realizar no futuro — mas bem distante das possibilidades de realização da sociedade no presente.

Essa situação parece estar de fato ocorrendo na educação fundamental de jovens e adultos analfabetos. Com algumas exceções em pequeno número de municípios, a atuação dos poderes públicos

na educação de adultos é bem menos significativa atualmente do que já foi num passado ainda recente. Diante da enormidade de suas novas atribuições educacionais, o Estado parece estar fixando prioridades, definindo no amplo elenco dos credores de sua imensa dívida social aqueles que de fato poderão ser atendidos num futuro próximo. É significativo, neste contexto, o retorno aos debates educacionais de uma antiga e supostamente já ultrapassada questão das alternativas antagônicas da alfabetização de crianças contra a alfabetização de jovens e adultos analfabetos.

Essa questão solicita um exame um pouco mais circunstanciado.

Algumas lições do passado

Pelo menos no plano da retórica, em geral as autoridades educacionais reconhecem a necessidade de estender o ensino fundamental a todos, crianças, jovens e adultos. Mas, diante das dificuldades colocadas pelo tamanho dos desafios educacionais, parece crescer o contingente dos que agora já aceitam que se eduquem primeiro as crianças, com o que — afirmam — se avançaria bastante na eliminação do analfabetismo da população adulta no futuro:

Estado: O analfabetismo de adultos deixa de ser prioridade do MEC?

Goldemberg: Deixa, sim. E depois de três dias como ministro já recebi muitas manifestações de apoio pela medida. Temos de estancar a fonte de analfabetos, nos primeiros anos de escola, e não tentar alfabetizar os adultos (*O Estado de S. Paulo*, 22/08/1991).

Essa posição é muito discutível. Não obstante a qualificação intelectual de alguns de seus defensores, é pouco razoável colocar a educação de crianças e a educação de adultos como alternativas mutuamente excludentes. Há cinquenta anos, com Lourenço Filho, o pensamento educacional já vinha equacionando a questão da educação básica de crianças e adultos em termos bem mais aceitáveis. Acompanhando as orientações mais gerais da UNESCO

para a “educação de base” das populações das regiões desfavorecidas do globo, Lourenço Filho, já no lançamento da Campanha de Educação de Adultos de 1947 (Beisiegel, 1974, p. 87 ss.), entendia que era necessário estender a educação fundamental a toda a coletividade: crianças, adolescentes e adultos, de ambos os sexos (Lourenço Filho, 1949, p. 7). A alfabetização de adultos era vista como peça importante nesse processo mais geral de promoção educacional do todo o povo. Mais ainda, essa educação do adulto analfabeto se inscreveria como elemento privilegiado no esforço mais amplo de elevação educacional do país. Além de possibilitar, a curto prazo, a recuperação do atraso educacional que se exprimia nas elevadas taxas de analfabetismo da população, a educação do adulto viria a constituir-se, também, em condição necessária a maior eficiência do ensino infantil. “A valorização da escola entre os adultos das comunidades rústicas estenderia os efeitos da Campanha à própria educação das crianças.” O nível de vida, em cada comunidade, condicionaria as possibilidades de desenvolvimento educacional das crianças:

Se um meio adverso lhes impede o desenvolvimento, o meio culturalmente elevado produz um efeito contrário. A criança alfabetizada, em um meio de adultos analfabetos, não logra modificar a situação dos adultos. Mas, o adulto provido de alguma instrução, em meio igualmente rude, pode contribuir para transformá-lo, seja atuando no seio do lar, sobre os filhos, seja nas suas relações mais extensas, sobre toda a comunidade (Beisiegel, 1974, p. 87).

A educação de adultos analfabetos e a educação básica das crianças seriam componentes indissociáveis de um mesmo processo de elevação dos níveis educacionais de toda a coletividade.

* * *

Duas outras orientações da campanha idealizada e coordenada por Lourenço Filho, a partir de 1947, oferecem importantes elementos para a reflexão sobre as diretrizes de uma política para a educação de jovens e adultos analfabetos.

A primeira delas diz respeito a uma questão muito debatida nos últimos tempos: qual seria o sentido do esforço de levar a educação fundamental aos jovens e adultos analfabetos? A outra aparece na concepção mais geral do empreendimento, principalmente na estrutura administrativa articulada entre a União, os territórios e os estados para garantir a realização dos trabalhos em todo o território nacional.

Qual seria, então, o sentido de investir recursos públicos escassos na educação de jovens e adultos analfabetos? Alguns educadores, com posições de relevo na administração federal ou na produção acadêmica sobre a educação brasileira, nos últimos anos, têm procurado demonstrar que os investimentos de recursos materiais e humanos na educação de adultos analfabetos não se justificam.

Em entrevista concedida ao *Jornal do Brasil*, em agosto de 1991, logo após sua posse no Ministério da Educação, o professor Goldemberg já havia assumido explicitamente essa orientação:

O grande problema de um país é o analfabetismo das crianças e não o dos adultos. O adulto analfabeto já encontrou o seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Vai ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição dentro da sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazendo isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo (*Jornal do Brasil*, 23/08/1991).

Posição muito parecida foi assumida por Sergio Costa Ribeiro, em entrevista concedida à revista *Veja*, em 23 de junho de 1993: “Alfabetizar adultos é um suicídio econômico; um adulto que não sabe ler já se adaptou a esta situação”.

Haddad e Di Pierro (1994) entendem que essas posições exprimem uma corrente de pensamento sobre a educação de jovens e adultos analfabetos:

A declaração do ministro José Goldemberg reproduzida anteriormente expressa uma tendência de

pensamento. Em entrevista concedida à revista *Veja* (5/05/93, p. 9), o economista Claudio Moura Castro, então consultor do Banco Mundial, declarava que isso não funcionou em lugar nenhum, a não ser em condições excepcionais, como em Israel, que não podem ser reproduzidas no Brasil. Nós não temos recursos para colocar um analfabeto por dez horas todos os dias na escola. É simples: não adianta oferecer a ele uma segunda chance dentro do mesmo sistema no qual já fracassou. Melhor investir para que o sistema de educação básico passe a funcionar.

Essas justificativas para as posições contrárias à prática da educação de adultos analfabetos são, evidentemente, inadequadas. Uma coisa é defender a prioridade da educação de crianças. Entende-se, perfeitamente, também, até a defesa da extensão dessa prioridade à educação dos jovens precocemente excluídos do processo regular da escolaridade. Outra coisa, muito diferente, porém, é recusar validade aos esforços de educação do adulto analfabeto. Talvez se encontre por trás de algumas dessas manifestações uma orientação pragmática, fundada em considerações do tipo “custo-benefício” ou em preocupações com o retorno de investimentos, tão em voga em algumas teorias da economia da educação vigentes em décadas passadas. No entanto, a referência para a avaliação da validade da educação do adulto analfabeto não pode ser remetida para o mercado, o trabalho ou a economia. Essa referência deve estar situada, necessariamente, nas exigências da cidadania na sociedade contemporânea. Obviamente, a participação plena do adulto na vida social de sua comunidade abrange questões relativas ao trabalho, ao mercado e à economia. Mas, enquanto dimensões nas quais se expressam expectativas e necessidades de participação na vida coletiva. E mesmo sem considerar a questão crucial dos direitos educacionais da cidadania, que certamente incluem os direitos à educação até dos cidadãos que já se adaptaram ao seu analfabetismo, não tem sentido esquecer que a população adulta analfabeta contém considerável contingente de indivíduos ainda muito jovens, perfeitamente aptos à rea-

lização de uma vida escolar profícua. As estatísticas educacionais informam que entre os 19.233.758 analfabetos identificados na população de quinze anos ou mais, em 1991, 1.810.051 estavam na faixa de quinze a dezenove anos de idade (Di Pierro, 1996). Finalmente, nunca será demais considerar que não há esperança de grandes milagres, a curto prazo, na educação brasileira de 1º grau. Quaisquer que sejam as providências voltadas para a melhoria da qualidade da rede de escolas de educação básica, certamente os seus eventuais bons resultados não serão alcançados a curto ou mesmo a médio prazos. Durante muito tempo ainda, as miseráveis condições de vida de amplos setores das classes populares e as condições de funcionamento do próprio sistema de ensino do país continuarão a produzir elevados contingentes de jovens analfabetos. O sistema escolar não pode ignorá-los.

Também aqui as orientações da Campanha de Educação de Adultos têm caráter exemplar. O esforço de extensão das oportunidades educacionais a jovens e adultos analfabetos era entendido, por Lourenço Filho, como decorrência necessária do imperativo constitucional que instituía o direito de todos à educação (Lourenço Filho, 1949, p. 7) e se justificava a partir dos conteúdos da ação educativa programada para a massa iletrada. A natureza dessa educação necessária a todos os brasileiros foi sistematicamente reafirmada pelo educador em seus escritos da época: tratava-se de uma educação de base, ou educação fundamental, entendidas como o processo educativo capaz de proporcionar a cada indivíduo os instrumentos indispensáveis da cultura de seu tempo, em técnicas que facilitassem o acesso a essa cultura — como a leitura, a escrita, a aritmética elementar, noções de ciências, de vida social, de civismo e de higiene — e com as quais, segundo suas capacidades, cada homem pudesse desenvolver-se e procurar melhor ajustamento social. Esse processo educativo não poderia limitar-se à simples alfabetização: “Como a característica fundamental dos que não possuem essa educação básica é o analfabetismo, facilmente se confunde o esforço de educação de adultos com o de combate ao analfabetis-

mo”. Seria pois necessário distinguir as duas noções, a de alfabetização e a de educação de base.

É claro que não bastaria apenas ensinar a ler e a escrever, sendo necessário também facilitar a aquisição dos hábitos da boa leitura e da boa reflexão sobre ela, ao mesmo tempo que reforçar as noções dos valores sociais, cívicos e morais, já existentes em cada aluno, e de desenvolvimento no sentido do melhor ajustamento social.

Era necessário educar o adulto “para que todos melhor soubessem defender a saúde, trabalhar mais eficientemente, viver melhor no seu próprio lar, na sociedade, em geral” (idem). Essa educação colocava-se, assim, inequivocamente, a serviço da criação de possibilidades de participação de todos na vida social, cultural e econômica de seu tempo. Tratava-se, já, em outras palavras, de uma educação para a cidadania.

A Campanha de 1947 oferece outras sugestões úteis para a reflexão sobre uma política de educação de jovens e adultos analfabetos. Convém observar especialmente os procedimentos então adotados com a intenção de garantir, na medida do possível, a extensão dos trabalhos de alfabetização a todas as regiões do país. A Campanha de Educação de Adultos em nenhum momento cogitou de realizar as atividades então programadas diretamente, mediante a mobilização de recursos da União. As tarefas seriam realizadas pelas unidades federadas, induzidas a isso pelas disposições dos denominados Acordos Especiais,⁴ inspirados nos Convênios do

⁴ Os Acordos Especiais celebrados entre o Ministério da Educação e Saúde e as unidades federadas, para execução do plano de ensino supletivo destinado a adolescentes e adultos, no parágrafo 1º da cláusula primeira dispunha que caberiam ao MES o planejamento geral, a orientação técnica e o controle geral dos serviços, bem como a prestação de auxílio financeiro e o fornecimento de textos de leitura. O parágrafo 2º dispunha que caberiam ao Estado a instalação dos cursos de ensino, o recrutamento de pessoal e a administração dos serviços, inclusive os de fiscalização imediata. Cf. Beisiegel, 1974.

Ensino Primário, já instituídos anteriormente no âmbito das providências associadas à criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, de 1942.⁵ Em agosto de 1945, o Decreto nº 19.513, que regulamentava a concessão de recursos do Fundo para o ensino primário, no item 2 de seu art. 4 estabeleceu que a importância correspondente a 25% de cada auxílio federal concedido aos estados seria aplicada na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos, observados os termos de um plano geral de ensino supletivo, a ser aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde.⁶ Aproveitando a figura dos Convênios do Ensino Primário, o recém-criado Serviço de Educação de Adultos do Ministério da Educação e Saúde, através dos Acordos Especiais, organizou as atividades da campanha de modo a induzir as unidades federadas a fazerem funcionar, com seus próprios recursos, todas as classes de educação de adultos programadas no plano geral do ensino supletivo então elaborado. Para isso, os convênios patrocinados pela União alocavam aos estados pequenos recursos financeiros, suficientes apenas para o pagamento de um pró-labore aos professores e para a cobertura das despesas com a iluminação das salas de aula. Mas, ao mesmo tempo, em contrapartida obrigavam os estados signatários a criarem um serviço (ou comissão) de educação de adultos, com a incumbência de providenciar a instalação e o funcionamento das classes previstas para cada um deles.⁷ Assim, mediante o dispêndio

⁵ Cf. Exposição de motivos do MES com os projetos do Fundo e do Convênio Nacional do Ensino Primário. *D.O.* de 20/11/42; e Decreto-Lei 4.958, de 14/11/1942, que institui o Fundo Nacional de Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. *D. O.* de 14/11/1942.

⁶ Cf. Decreto 19.513, que dispõe sobre auxílios para o ensino primário. *D.O.* de 30/08/1945.

⁷ Os Acordos Especiais, na cláusula segunda, definiam os quantitativos destinados pela União para o pagamento de *pro-labore* e para as despesas administrativas em, respectivamente, Cr\$ 350,00 e Cr\$ 20,00 mensais, por classe em funcionamento.

de quantias financeiras modestas, a União conseguiu colocar a serviço da realização de seu programa de alfabetização os recursos disponíveis nas unidades federadas. No estado de São Paulo, as exigências embutidas no convênio conduziram à criação de um Serviço de Educação de Adultos (SEA) dentro da estrutura do sistema estadual de ensino. O SEA funcionou regularmente até os primeiros anos da década de 70 e garantiu a continuidade dos trabalhos de alfabetização instituídos pela campanha até o início das atividades do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Considerações finais

1. As disposições do artigo 211 da Constituição, no sentido de uma atuação solidária dos sistemas de ensino da União, dos estados e dos municípios, não devem ser ignoradas pelas autoridades educacionais. Por isso mesmo, o governo federal não pode abdicar de suas responsabilidades na educação de jovens e adultos analfabetos. Cabe perfeitamente à União determinar as diretrizes da política de educação fundamental de crianças, jovens e adultos e contribuir para a criação das condições necessárias a sua implementação, mesmo quando a responsabilidade final das ações seja atribuída diretamente aos municípios. As experiências passadas apontam, claramente, em primeiro lugar, para a necessidade de uma atuação indutora da União, mesmo quando já são bem evidentes as expressões da tendência à municipalização das atribuições da educação fundamental. As pesquisas disponíveis revelam que ainda são poucos os municípios que realmente desenvolvem trabalhos na educação de jovens e adultos analfabetos (Haddad, 1993). Não obstante as orientações da Constituição de 1988 nessa direção, o efetivo envolvimento dos municípios com a educação fundamental de crianças e, principalmente, de jovens e adultos analfabetos por muito tempo ainda ficará dependendo de iniciativas indutoras ou mesmo coercitivas da União e das unidades federadas. A experiência passada recomenda, também, que, nessa atuação cooperativa, a

União, as unidades federadas e os municípios considerem todo o potencial de trabalho educativo disponível nas empresas, nas associações de moradores e nos movimentos sociais em geral.

2. Em trabalho anterior, já mencionado nestas análises, ao examinar a questão da distância entre os direitos educacionais consolidados na Constituição e a capacidade de seu atendimento efetivo pelo poder público, observei que, de alguma forma, seria necessário aproximar o país real do país ideal, pela ação simultânea sobre ambos os extremos. Até mesmo para defender os avanços alcançados na extensão dos direitos, seria necessário realizar um sério esforço de reencontro entre o desejável e o possível dentro dos limites de atuação do Estado. Num desses extremos, a capacidade de realização do poder público certamente poderia ser muito ampliada pela racionalização das atividades e dos investimentos e, também, pelo maior comprometimento político dos governantes com o atendimento aos direitos envolvidos. Por outro lado, seria necessário atuar também sobre as aspirações idealmente fixadas no texto constitucional (Beisiegel, 1993). Em outras palavras, talvez a preservação dos avanços constitucionais esteja exigindo *a investigação da possibilidade de fixação de prioridades* para a prática administrativa da União, dos estados e dos municípios. Considerando a história dos direitos sociais educacionais no país e tendo em vista, também, as possibilidades objetivas de realização dos sistemas de ensino, dificilmente se questionaria a absoluta priorização da escolaridade de primeiro grau para a população em idade escolar própria. Seria aceitável, também, a extensão da prioridade aos jovens precocemente excluídos da escolaridade “regular”. Mas uma eventual fixação de prioridades nunca poderia ser entendida como aceitação do abandono, pelos poderes públicos, de suas responsabilidades educacionais nas outras áreas do ensino fundamental.

3. A educação de jovens e adultos analfabetos é sabidamente um processo difícil. Trabalho em geral pesado durante o dia, escassa disponibilidade de tempo, ausência de incentivos nas rotinas do

cotidiano para a prática do aprendizado adquirido, entre outros fatores, responderiam por grandes índices de evasão, problemas de aprendizagem, regressão ao analfabetismo e precário rendimento dos cursos. Essas dificuldades, que são reais, naturalmente não podem justificar o abandono das atividades. Pelo contrário, impõem a procura e a adoção de procedimentos adequados à natureza dos desafios colocados pela educação de jovens e adultos. É exatamente esta a orientação consolidada na Constituição Federal quando, no item VI do art. 208, estabelece que o dever do Estado com a educação será efetivado, entre outras ações, pela *oferta regular de ensino noturno adequado às condições do educando*. A Constituição do Estado de São Paulo de 1989 acompanhou essa orientação, ao dispor no parágrafo 3º do art. 249 que “o ensino fundamental público e gratuito será também garantido aos jovens e adultos que, na idade própria, a ele não tiveram acesso, e terá organização adequada às características dos alunos”. O parágrafo 4º desse artigo caminha na mesma direção, ao dispor que “caberá ao poder público prover o ensino fundamental diurno e noturno, regular e supletivo, *adequado às condições de vida do educando* que já tenha ingressado no mercado de trabalho”. É a própria legislação que está propondo às autoridades e aos educadores a tarefa de investigar e definir modalidades de realização do trabalho educativo adequadas às condições de vida de jovens e adultos trabalhadores. Neste sentido, talvez a questão da competência técnica na educação de jovens e adultos esteja sendo discutida em trabalhos recentes de maneira incompleta. Além do necessário domínio das técnicas de trabalho pedagógico e do conhecimento das características especiais de jovens e adultos, impõe-se examinar principalmente a questão dos modelos de organização das atividades educativas, de modo a adequá-las às peculiaridades e às possibilidades de sua clientela. E é sempre importante não esquecer que a principal peculiaridade dos jovens e adultos analfabetos é a sua condição de portadores de uma situação de classe.

4. A relativa indefinição das atribuições da edu-

cação de jovens e adultos analfabetos na Constituição e na legislação complementar deve ser considerada adequadamente pelos educadores e pela população. Se é verdade que essa indefinição dificilmente comportaria a responsabilização direta da União, dos estados ou dos municípios pelo não atendimento às suas atribuições constitucionais, por outro lado a legislação define claramente as obrigações educacionais dos poderes públicos e, por isso mesmo, legitima e reforça a luta pela efetivação dos direitos. É importante insistir neste ponto: a incorporação dos direitos à Constituição é apenas um momento inicial na luta pela extensão dos direitos educacionais. A efetivação desses direitos continua sendo uma questão eminentemente política ou, em outras palavras, um dos desdobramentos da luta política mais ampla pela expansão e consolidação dos direitos da cidadania.

5. Uma das finalidades da educação de jovens e adultos analfabetos é exatamente a de melhor prepará-los para a participação na vida social e essa participação inclui, necessariamente, seu envolvimento na luta pela afirmação dos próprios direitos. Compreende-se perfeitamente, pois, que essa educação tenha um caráter eminentemente político. Alguns textos recentes registram e até mesmo procuram justificar o aparente abandono da preocupação com a “formação política” na educação de jovens e adultos. Predominante em décadas passadas, essa preocupação estaria sendo agora substituída pela atenção maior à competência técnica nas atividades de ensino. Cabe recordar, a esse respeito, tudo o que já se discutiu quanto à possibilidade da neutralidade política nesse processo educativo. Na sociedade de classes, quaisquer que sejam os seus conteúdos, a educação de jovens e adultos analfabetos será sempre uma educação política (Beisiegel, 1979). Poderá ser uma educação voltada para a afirmação do educando enquanto portador de uma condição de classe ou, no outro polo, poderá simplesmente ignorar essa condição. Em ambos os casos, essa educação estaria produzindo conseqüências no comportamento político dos educandos. Sob a perspectiva dos interesses educacionais das classes do-

minadas, a preocupação política e as exigências técnicas não se opõem, são dimensões necessariamente complementares na educação popular.

CELSO DE RUI BEISIEGEL é professor titular de sociologia da educação na Universidade de São Paulo. Foi diretor da Faculdade de Educação (FEUSP) e Pró-Reitor de Graduação dessa universidade. Vem desenvolvendo pesquisas sobre educação popular e sobre o processo de democratização das oportunidades educacionais.

Referências bibliográficas

- MEC, (1993). *Plano Decenal de Educação para Todos. 1993-2003*. Brasília.
- BEISIEGEL, Celso de Rui, (1974). *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira.
- _____, (1979). *Cultura do povo e educação popular*. In: VALLE, E., QUEIRÓZ, J. (orgs.). São Paulo: Cortez e Moraes/EDUC.
- _____, (1993). Considerações a propósito de um projeto educacional. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: SEADE.
- DI PIERRO, Maria Clara, (1996). *Políticas municipais de educação básica de jovens adultos no Brasil: um estudo do caso de Porto Alegre-RS*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- HADDAD, Sergio, DI PIERRO, Maria Clara, (1994). *Dirretrizes de Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos: consolidação de documentos — 1985/1994*. São Paulo: CEDI/Ação Educativa.
- HADDAD, Sérgio (coord.), (1993). *Perfil do atendimento em alfabetização de jovens e adultos no estado de São Paulo: relatório de pesquisa*. São Paulo: CEDI.
- LOURENÇO FILHO, Manoel Bergstron de, (1949). *Educação de base para adolescentes e adultos*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela, (1995). *O direito à educação na Constituição Federal de 1988*. Tese de doutorado. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo.