

# Vinte anos de Educação para Todos (1990-2009): um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional

Timothy D. Ireland

---

## Resumo

Duas variáveis são fundamentais para se compreender o campo da educação de jovens e adultos: de um lado, a abrangência do “todos” na chamada educação para todos e, de outro, a amplitude do conceito da educação, no que concerne à escolarização e a processos de aprendizagem ao longo da vida. Para analisá-las, o autor pauta-se nos principais documentos e conceitos formulados em eventos internacionais, ocorridos no período de 1990 a 2009, começando com a Cúpula Mundial para a Infância (Nova Iorque, 1990) e a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990), finalizando com a análise das principais características dos programas, políticas e estratégias internacionais para a educação de jovens e adultos no período pós-Hamburgo, palco da V Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confintea – 1997). Apresenta a nova orientação conceitual que predomina e os desafios que ela representa para a VI Confintea que ocorrerá no Brasil em dezembro de 2009.

Palavras-chave: Educação para Todos; educação de jovens e adultos; conferências internacionais.

---

## **Abstract**

### ***Twenty years of Education for All (1990-2009): a balance of youth and adult education on the international scene***

*Two variables are essential to understand the field of youth and adult education: on one side, the breadth of "all" in the so-called education for all and, on the other, the amplitude of the concept of education, in respect to schooling and processes of lifelong learning. In order to analyse these, the author uses the principal documents and concepts formulated in international events, which have taken place in the period 1990-2009, beginning with the World Summit for Children (New York, 1990) and the World Conference on Education for All (Jomtien, 1990), and concluding with an analysis of the principal characteristics of international programmes, policies and strategies for youth and adult education in the post-Hamburg period, stage for the Fifth International Conference on Adult Education (Confinteia V – 1997). He presents the new conceptual orientation which predominates and the challenges which this represents for the VI Confinteia that will take place in Brazil in December 2009.*

*Keywords: Education for All; youth and adult education; international conferences.*

---

Submeter determinado artigo a um título antes de escrevê-lo claramente implica riscos. Ao elaborar o texto, os argumentos e dados não sempre obedecem à lógica pre/estabelecida e implícita no título. Enfrentamos duas opções: abandonar o título original e deixar o batismo por último ou tentar enquadrar as evidências – foi o caso deste artigo, e escolhi a primeira opção. O título original continha uma redondeza atraente: um caminho já bastante bem palmilhado, o período cobrindo o intervalo entre as duas últimas edições (5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup>) da mesma série de conferências – as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (Confinteas) – e uma simbologia e dialética emotivas contrapondo o velho mundo da Europa Ocidental, representado por Hamburgo, e o novo mundo da América Latina, representado pela cidade de Belém do Pará. Pretendia fazer um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional "De Hamburgo a Belém do Pará"; a evidência me frustrou. Descobri que era impossível entender o novo universo conceitual que fundamentava os principais documentos de Hamburgo sem buscar as suas raízes no longo ciclo de conferências que a comunidade internacional promoveu durante a década de 1990, começando com a Cúpula Mundial para a Infância (Nova Iorque, 1990) e a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, 1990).

Nas doze conferências do ciclo,<sup>1</sup> os governos que participaram se comprometeram a endereçar com urgência, como parte de uma nova agenda para o

---

<sup>1</sup> 1990 – Cúpula Mundial para a Infância (Nova Iorque); 1992 – Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro); 1993 – Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena); 1994 – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo); 1994 – Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Bridgetown, Barbados); 1994 – Conferência Internacional sobre a Redução de Desastres Naturais (Yokohama); 1995 – Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social (Copenhague); 1995 – 4<sup>a</sup> Conferência Mundial de Mulheres (Beijing); 1995 – 9<sup>o</sup> Congresso da ONU sobre a Prevenção de Crime e o Tratamento de Infratores (Cairo); 1996 – 2<sup>a</sup> Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul); 1996 – Cúpula Mundial de Alimentos (Roma); 1996 – 9<sup>a</sup> Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento – IX UNCTAD (Mídrand, África do Sul).

desenvolvimento mundial, alguns dos problemas mais prementes que o mundo enfrentava. Tais problemas se referiam a bem-estar de crianças, proteção do meio ambiente, direitos humanos, empoderamento de mulheres, emprego produtivo, saúde reprodutiva e desenvolvimento urbano, todos ligados aos temas de paz, desenvolvimento e segurança humana. Cada conferência chegou a acordos sobre questões específicas num novo espírito de cooperação e propósito globais e, ao mesmo tempo, buscou articular seus temas e planos de ação aos das outras conferências de uma forma deliberada, fortalecendo o entendimento comum do processo de desenvolvimento que frisava o papel da democracia e o respeito a todos os direitos humanos e às liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento. Se o direito ao desenvolvimento era o eixo comum dessas conferências, o eixo inaugurado em Jomtien era claramente o direito à educação – educação para todos. São dois eixos que percorrem a década: no primeiro caso, em Hamburgo e em termos de educação de adultos, busca-se expressar a centralidade do homem para o processo de desenvolvimento e a essência da aprendizagem para o seu desenvolvimento; no segundo caso, que tem a sua continuidade natural no Fórum Mundial de Educação, em Dacar, no ano de 2000, o direito de todos à educação lançado em Jomtien termina sendo reduzido ao direito de todas as crianças à educação, embora em Hamburgo, em 1997, se tenha buscado resgatar o verdadeiro significado de educação para todos no sentido amplo e dentro da perspectiva do conceito da aprendizagem ao longo da vida (*lifelong learning*).

Assim, o período em estudo, de 1990 a 2009, também possui certa simetria: abre com uma série de conferências e fecha com um conjunto de quatro conferências internacionais sobre educação, organizadas pela Unesco em um ano:

- 48ª Conferência Internacional de Educação (Genebra, novembro de 2008);
- Conferência Mundial sobre Educação para o Desenvolvimento Sustentável (Bonn, março/abril de 2009);
- Conferência Mundial sobre Ensino Superior (Paris, julho de 2009);
- VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (Belém do Pará, dezembro de 2009).<sup>2</sup>

Da mesma forma que existe uma sinergia coletiva entre as conferências<sup>3</sup> da década de 90, existem também articulações fortes entre as conferências do segundo conjunto, as quais abordam, a partir de pontos de vista diferentes, “os principais problemas do mundo contemporâneo para os quais a educação poderá fazer a diferença, com a condição de que sejam elaboradas políticas fundamentadas em uma visão global dos sistemas educativos” (Unesco, 2008). Embora a última conferência ainda não tenha acontecido, há fortes indícios de como se comportará.

<sup>2</sup> A Confitea VI, programada para maio de 2009, foi adiada preventivamente pelo governo brasileiro, em razão da pandemia da gripe A (H1N1), inicialmente chamada de “gripe suína”.

<sup>3</sup> A primeira (I CE) trata da educação inclusiva, a segunda se compromete com a agenda para a segunda metade da Década da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (DESD), a terceira (Ensino Superior) aborda a nova dinâmica da educação superior e a pesquisa para a transformação social e o desenvolvimento e a quarta (Confitea VI) terá como tema “Viver e aprender para um futuro viável: o poder da aprendizagem de adultos”.

O grande arcabouço conceitual estratégico para o campo da educação é, sem dúvida, a chamada educação para todos, que fundamenta todas as principais estratégias internacionais do período: a Declaração de Jomtien, o Compromisso de Dacar, a Declaração de Hamburgo e, depois, os Objetivos do Milênio, a Década de Alfabetização da ONU (United Nations Literacy Decade – UNLD), a Iniciativa da Alfabetização para o Empoderamento (Literacy Initiative for Empowerment – Life), o Prelac na América Latina e no Caribe, o Plano Ibero-Americano de Alfabetização (PIA) na Ibero-América, entre várias outras. Do ponto de vista da educação de jovens e adultos, são duas as importantes variáveis que nos interessam: de um lado a abrangência do “todos” na chamada da educação para todos e, de outro, a amplitude do conceito da educação – educação se refere à escolaridade ou a processos de aprendizagem ao longo da vida?

A seguir, pretendo buscar os fundamentos dos dois eixos citados acima: o princípio do direito à educação, base do conceito da educação para todos, e a nova concepção de desenvolvimento elaborada ao longo da década de 90. Procurarei evidenciar a forma em que se tenta sintetizar os dois eixos nos principais documentos e conceitos formulados em Hamburgo no ano de 1997, para, depois, apontar três eventos, de naturezas diferentes, que estabeleceram novos limites nessa visão ampliada da educação de adultos: o Fórum Mundial de Educação, em Dacar, em 2000; o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, também em 2000; e o ataque terrorista às Torres Gêmeas em Nova Iorque, em setembro de 2003, que impulsionou uma nova orientação das relações internacionais.

Em sequência, busco analisar as principais características dos programas, políticas e estratégias internacionais para a educação de jovens e adultos no período pós-Hamburgo, demonstrando a nova orientação conceitual que predomina e os desafios que isto coloca para a Confinteia VI.

## **Educação como direito**

A Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, no seu artigo 26, estabelece o direito de todos à educação:

- 1) Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior está baseada no mérito.
- 2) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
- 3) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada aos seus filhos.

O direito à educação foi reforçado pela Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assinada em 16 de dezembro de 1966. No seu Artigo 13º, ela garante:

1. Os Estados-Signatários do presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à educação. Concordam que a educação deve ser orientada até ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam, deste modo, que a educação deve capacitar todas as pessoas para participar efetivamente numa sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos e religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

Embora não seja possível nem desejável hierarquizar os direitos fundamentais, não há dúvida de que o direito à educação cumpre um papel essencial no sentido de operar como um direito-chave que abre o conhecimento de outros direitos. Na conferência de abertura do 19º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste (EPENN), realizado de 5 a 8 de julho de 2009, em João Pessoa, a professora Ana Maria Rodino, da Universidad de Costa Rica, argumentou, inclusive, em prol da ampliação do direito à educação, da sua definição como direito à aprendizagem e de sua inclusão nos direitos humanos.

Ao promover uma cultura de respeito aos direitos humanos como base fundamental para o convívio humano, a Unesco também promove a busca de uma Cultura de Paz como ambiente necessário ao seu exercício.

A promoção de uma Cultura de Paz foi estabelecida como meta, pela Unesco, no Congresso Internacional sobre Paz nas Mentes do Homem (Costa Marfim, 1989) e subsequentemente consolidada na Declaração e Programa de Ação para uma Cultura da Paz. O tema foi retomado pelo Relatório Delors, que, entre os quatro pilares da aprendizagem, estabelece o aprender a conviver como um elemento essencial do processo educativo e talvez o mais difícil de alcançar no atual contexto mundial.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990, adotou o conceito de “educação básica”, propondo uma visão ampliada não restrita à educação escolar nem à infância:

#### Artigo 1º – Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem

1. Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas) quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade, participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo [...].

Dez anos mais tarde, ao avaliar o avanço da Educação para Todos mundialmente, as principais críticas não foram dirigidas ao conceito estabelecido em Jomtien, mas à sua aplicação nas políticas nacionais de educação. De acordo com Torres (2006), as seis metas de Educação para Todos, que incluíram crianças, jovens e adultos como sujeitos, terminaram reduzidas a uma meta principal, a universalização da educação primária centrada no acesso e matrícula, com destaque especial para as meninas.

Em Dacar, em 2000, as metas acordadas em Jomtien sofreram algumas mudanças, sem, contudo, mudar substancialmente o conceito fundamental do direito a todos (crianças, jovens e adultos) à educação:

3. Reafirmamos a visão da Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), apoiada pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pela Convenção sobre os Direitos da Criança, de que toda criança, jovem ou adulto tem o direito humano de se beneficiar de uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. É uma educação que se destina a captar os talentos e o potencial de cada pessoa e desenvolver a personalidade dos educandos para que possam melhorar suas vidas e transformar sua sociedade. (Unesco, 2001, p. 8).

Assim, em termos conceituais, os documentos principais de Jomtien e Dacar – a Declaração Mundial e o Compromisso de Dacar – reafirmam o direito não discriminatório de todos à educação, independentemente de idade, conforme a elaboração inicial da Declaração Universal de Direitos Humanos, que explicita: “*Toda pessoa tem direito à instrução*”.

### **Desenvolvimento social como direito**

O conceito de desenvolvimento vinha sofrendo uma redefinição desde a década de 1970, quando a relação entre desenvolvimento econômico e degradação ambiental foi colocada na agenda internacional na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano, da ONU, realizada em Estocolmo em 1972. Em 1983, a Comissão Brundtland cunhou o conceito de desenvolvimento sustentável como uma abordagem alternativa ao termo mais comum baseado em crescimento econômico que “responde às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras para atender as suas próprias necessidades”. Na década de 1990, embora não haja nenhuma receita universal para o desenvolvimento pleno, os documentos produzidos no conjunto de conferências apontam para a noção de desenvolvimento como um direito, juntamente com os outros direitos humanos e liberdades fundamentais. Também destacam a importância de, senão inverter o típico processo de cima para baixo na formulação de políticas, incluir a contribuição de instâncias comunitárias nesse processo. Existe uma crescente aceitação de um conceito comum de desenvolvimento centrado nos seres humanos, em suas necessidades, direitos e aspirações. Na sua compreensão do processo de desenvolvimento, há pelo menos quatro dimensões semelhantes nas conclusões:

- Colocar o ser humano no centro de desenvolvimento exige uma abordagem multidimensional para dar conta da natureza multifacetada do bem-estar individual e social.
- A erradicação da pobreza, a satisfação das necessidades básicas de todas as pessoas e a proteção de todos os direitos e liberdades fundamentais humanas precisam ser incluídas entre as metas principais de desenvolvimento.

- Investimentos em saúde, educação e capacitação são essenciais para o desenvolvimento de recursos humanos, bem como a promoção de políticas de participação democrática e de empoderamento.
- Para alcançar desenvolvimento sustentável nas suas dimensões econômica, social e ambiental, é capital que exista melhoria no *status* das mulheres.

A título de exemplo, a Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, da ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, definiu entre os seus princípios que “Os seres humanos estão no centro das preocupações para o desenvolvimento sustentável. Eles têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza”. Ao mesmo tempo, a Agenda 21 da mesma conferência aponta a educação como de fundamental importância “na promoção do desenvolvimento sustentável e para aumentar a capacidade do povo para abordar questões de meio ambiente e desenvolvimento” (Capítulo 36, “Base para a ação”, item 36.3). Dois anos mais tarde (setembro de 1994), na cidade do Cairo, durante a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, a educação foi mais uma vez enfatizada como fator-chave para o desenvolvimento sustentável:

11.2. [...] é, ao mesmo tempo, um componente do bem-estar e fator no aumento do bem-estar, por meio de seus vínculos com fatores demográficos, econômicos e sociais. A educação é também um meio de capacitar o indivíduo a ter acesso ao conhecimento, que é a pré-condição para enfrentar, por quem quer que seja, a complexidade do mundo de hoje. (International Conference..., 1994).

## **Desenvolvimento e educação**

A 5ª Conferência Internacional de Educação de Adultos, realizada quase no final desse ciclo de Conferências, em 1997, evidencia um exercício de síntese do conceito de desenvolvimento sustentável com o princípio de educação como direito humano fundamental e a sua tradução mais recente no conceito de educação para todos e, ao mesmo tempo, a sua ampliação. Em consonância com o Relatório Delors (*Educação: um tesouro a descobrir*), publicado no ano anterior à Confinte V, a Declaração de Hamburgo busca fundamentar esse novo conceito de educação, compreendido como o direito de todos a aprenderem ao longo da vida, ao reafirmar os quatro pilares básicos essenciais de Delors: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos ou aprender a viver com os outros; aprender a ser.

No seu primeiro parágrafo, a Declaração de Hamburgo reafirma, como as conferências anteriores, que “apenas o desenvolvimento centrado no ser humano e a existência de uma sociedade participativa, baseada no respeito integral aos direitos humanos, levarão a um desenvolvimento justo e sustentável” (Paiva, Machado, Ireland, 2004, p. 41). Seguindo o mesmo raciocínio, a Agenda para o Futuro observa que “a educação de adultos adquiriu uma amplitude e uma dimensão acrescidas; ela tornou-se um imperativo para o lugar de trabalho, o lar e a comunidade, no momento em que homens e mulheres lutam para influir sobre o curso de sua existência em cada uma de suas etapas” (p. 53).

Com base na formulação, já amplamente divulgada, da educação de adultos como um processo que inclui “a educação formal, a educação não-formal e o espectro da aprendizagem informal e incidental disponível numa sociedade multicultural, onde os estudos baseados na teoria e na prática devem ser reconhecidos” (p. 42), a Agenda para o Futuro da Aprendizagem de Adultos (e não “educação de adultos”, como tem sido traduzida em português) elencou uma lista de dez temas prioritários para a próxima década. Esses temas incluíram a contribuição da educação de adultos, na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida, para a democracia, para as relações de gênero, para com as transformações no mundo do trabalho em relação ao meio ambiente, à saúde e à população, para a cultura, meios de comunicação e novas tecnologias de informação, para os direitos e aspirações dos diferentes grupos (pessoas idosas, migrantes, ciganos, nômades, refugiados, deficientes, privadas de liberdade, entre outros) e para a promoção da cooperação e da solidariedade internacionais. Dessa forma, a Declaração de Hamburgo não somente buscou responder às demandas postas pelas conferências que a antecederam, mas também tentou estabelecer um novo paradigma para a educação de adultos como componente constituinte da aprendizagem ao longo da vida. Reafirmou que os processos de aprendizagem são implícitos num conceito de desenvolvimento sustentável que coloca o ser humano, um sujeito multifacetado por natureza, no seu centro. A capacidade e a necessidade de interagir com os ambientes social e natural só são possíveis quando compreendidas como relações educativas.

### **Período pós-Hamburgo: mudanças conceituais**

Três eventos, de naturezas diferentes, puseram novos limites nessa visão ampliada da educação de adultos. Embora a retomada da agenda de Educação para Todos em Dacar, no ano 2000, tenha estabelecido metas específicas para educação de adultos, essas metas priorizaram ações voltadas para a alfabetização e educação básica de adultos. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançados em 2000, não fizeram menção direta à educação de adultos, embora ficasse subentendido que seria impossível alcançar os objetivos sem novos investimentos na educação de adultos, com destaque para a alfabetização – uma visão bastante instrumental do papel da educação no combate à pobreza. O terceiro evento, o ataque terrorista às Torres Gêmeas, em Nova Iorque, foi seguido por uma nova orientação das relações internacionais: da perspectiva otimista visando um consenso global em torno das prioridades para uma nova agenda de desenvolvimento e cooperação, passamos para uma visão ofensiva baseada em políticas de segurança e de intervenção preventiva.

Como indicado anteriormente, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, em 1990, adotou seis metas fundamentadas em uma visão ampliada da educação básica não restrita à educação escolar nem a crianças em idade escolar. Essa visão ampliada abrangia educação infantil e primária, alfabetização, educação básica e capacitação de jovens e adultos, uma preocupação com os resultados



dos processos de aprendizagem e a divulgação pública de informação relevante para contribuir para a melhoria da vida das pessoas (Torres, 2006). Nos dez anos entre Dacar e Jomtien, primeiro o Relatório Delors e depois a Confintea V buscaram frisar a importância de se inverter a lógica comum da educação centrada no ensino e passar para uma compreensão do processo que coloca os sujeitos, e consequentemente a aprendizagem, no centro do ato de educar. Se a grande meta instalada em Jomtien tinha sido reduzida, na prática, à universalização da educação primária com pouca importância dedicada à população jovem e adulta, com base na avaliação empreendida em Dacar foram estabelecidas três metas relacionadas à educação de adultos (metas 3, 4 e 5), que, na prática e por dificuldade de mensuração, foram reduzidas a duas: conseguir uma melhoria de 50% nos índices de alfabetização de adultos, com acesso equitativo à educação básica e contínua para todos os adultos até o ano de 2015, e eliminar as disparidades de gênero na educação primária e secundária. A meta 3 – assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos por meio de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida –, que já representava uma versão diluída da meta original de Jomtien, mostrou-se, como o Relatório de Monitoramento Global da Educação para Todos de 2008 reconheceu, difícil de definir e de monitorar, devido à “ausência de uma meta quantitativa que deveria ser atingida e a falta de compreensão comum de que atividades de aprendizagem devem ser incluídas” (Unesco, 2008, p. 15). Dessa forma, por efeitos de avaliação, o próprio conceito da aprendizagem ao longo da vida, estabelecida em Hamburgo, vem sendo reduzido na prática à alfabetização e escolaridade de jovens e adultos.<sup>4</sup>

Essa nova redução conceitual é reforçada pela Declaração e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no mesmo ano. Os ODM constituem uma agenda multissetorial que inclui oito objetivos com suas respectivas metas, voltadas principalmente para a redução da pobreza e da fome em escala mundial. Entre os objetivos que se referem a gênero, mortalidade infantil, saúde materna, combate ao HIV/Aids e à malária e outras doenças, meio ambiente e cooperação internacional para o desenvolvimento, os dois que versam sobre a educação destacam a prioridade de universalizar a educação primária e promover a igualdade de gênero em educação primária e secundária. Porém, segundo Torres (2006, p. 8), “nesse marco, a educação aparece como um instrumento para o alívio da pobreza, antes que como um direito cidadão e um motor de desenvolvimento”. Não há referência à educação de jovens e adultos fora do sistema escolar nem à aprendizagem. Assim, o conceito de educação para todos na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida como elemento essencial para um processo democrático de desenvolvimento desaparece. Em consonância com os documentos das Conferências da década de 1990, a Declaração reconhece o direito ao desenvolvimento como direito humano fundamental, mas estreita o conceito de desenvolvimento que fundamentava a Declaração de Hamburgo, ao se concentrar na erradicação da

<sup>4</sup> O próprio índice criado para monitorar as metas de Dacar pelo GMR – o Índice de Desenvolvimento de EPT (IDE) – se baseia na média aritmética do resultado de quatro indicadores vinculados às metas 2, 4, 5 e 6.

pobreza e ao marginalizar a contribuição de aprendizagem nesse processo, quando afirma no item 11:

Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjectas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos actualmente mais de 1000 milhões de seres humanos. Estamos empenhados em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência. (Nações Unidas, 2001, p. 7).

Por último, quanto ao ataque terrorista às Torres Gêmeas, em Nova Iorque, postulamos que a cooperação internacional não pode ser vista separada das políticas de contenção ao terrorismo, e, junto com o crescimento do processo de globalização ou ocidentalização, ocorre um “enraizamento” do fenómeno de um exacerbado individualismo, promovido pelas políticas neoconservadoras, tomando como base filosófica o apelo ao liberalismo individual e, como lógica, a eficiência insuperável do mercado. O vácuo deixado pela luta contra o comunismo foi aparentemente substituído pela luta contra o terrorismo e o fundamentalismo islâmico, e cresce a preocupação com o meio – o desenvolvimento econômico – em detrimento do fim: o direito fundamental ao bem-estar da população mundial como um todo, que a educação de adultos se propõe promover. A compreensão do papel da educação e da aprendizagem ao longo da vida na consolidação e no aprofundamento da democracia, na igualdade de oportunidades e na afirmação do papel social das mulheres não encontrou tradução nas políticas em muitos países.

### **Agenda internacional recente para a educação de adultos**

A Agenda para o Futuro, em Hamburgo, estabeleceu uma pauta internacional ambiciosa para todos os estados membros da Unesco, fundamentada em conceitos amplos e desafiantes. Como vimos acima, a repactuação do programa Educação para Todos, em Dacar, e o lançamento dos ODM foram referenciados por conceitos reduzidos e, no segundo caso, excludentes de educação e aprendizagem ao longo da vida. Ao mesmo tempo, não podemos perder de vista a atribuição de papéis subjacentes às duas estratégias. Os países do sul e outros em vias de desenvolvimento sofrem de “déficits” que cabem aos do norte e aos industrializados ajudarem a “sanar” por meio da cooperação internacional, aportando o que convencionalmente se tem chamado em inglês de *aid* (ajuda).<sup>5</sup> Nesse sentido, criou-se uma dualidade conceitual em que no sul a educação de jovens e adultos tem sido fortemente associada a estratégias, programas e políticas de alfabetização e educação básica, dentro de uma abordagem escolar reparadora e compensatória e, no norte, embora haja uma base conceitual mais ampla, voltada para a aprendizagem ao longo da vida, há também uma preocupação primordial em relação à formação profissional – crescimento econômico: o investimento em recursos humanos para garantir a crescente competitividade da

---

<sup>5</sup> Paul Bélanger, durante recente exposição no Seminário Internacional sobre o financiamento da educação de adultos para desenvolvimento, organizado pelo DVV International, em Bonn (Alemanha), em junho de 2009, argumentou que o termo *aid* deveria ser substituído por ‘responsabilidade internacional’ – a transferência de recursos para cobrir as injustiças históricas cometidas pelos países desenvolvidos no passado.

economia europeia. Dissecar as políticas de educação de adultos do norte e especialmente da Europa exigiria outro texto, e, por esse motivo, optamos por analisar brevemente as principais estratégias internacionais focados no sul e, em particular, no continente latino-americano. Não é por acaso que o título “Da alfabetização à aprendizagem ao longo da vida” tenha sido escolhido para a Conferência Regional da América Latina e do Caribe, preparatória para a Confinte VI, realizada na cidade do México em setembro de 2008.

Essa nova e reduzida expressão da educação de adultos fundamentou a Década de Alfabetização (United Nations Literacy Decade – UNLD), lançada pela ONU em 2001,<sup>6</sup> na perspectiva de Alfabetização como Liberdade e Alfabetização para Todos e como reforço para o movimento da Educação para Todas (EPT) e dos ODM, e, mais tarde, em 2005, a Iniciativa de Alfabetização para o Empoderamento (Literacy Initiative for Empowerment – Life), que buscava articular ações colaborativas nos 35 países que possuem uma taxa de alfabetização de menos de 50% ou uma população adulta com mais de 10 milhões de adultos sem saber ler e escrever. Contrariando o sentido mais inclusivo da UNLD, a Iniciativa da Via Rápida (Fast Track Initiative – FTI), projetada pelo Banco Mundial como uma parceria global para assistir os países de baixa renda a alcançar os ODM e as metas do EPT, não incentivava a inclusão de programas de alfabetização de adultos nos planos de educação submetidos ao Fundo.

Na América Latina, segundo o Relatório Regional preparado como parte do processo preparatório para a Confinte VI,

Após quase duas décadas de metas de “redução do analfabetismo” dentro da agenda da EPT (1990-2015), uma nova onda de “erradicação do analfabetismo” tem varrido a região. De um lado, o impulso é relacionado à emergência de vários governos progressivos durante os últimos anos, assim reavivando o vínculo tradicional entre campanhas de alfabetização e processos progressivos e revolucionários [...]. De outro, há a emergência de novos atores supra e internacionais engajados em educação de adultos e especialmente alfabetização de adultos na região [...].

Nesse sentido, a Organização de Estados Ibero-Americanos (OEI) coordenou a elaboração e execução do Plano Ibero-Americano de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultas (PIA), e o governo cubano, por meio do IPLAC, tem cooperado com vários governos da região implementando o programa “Yo si puedo”. O Convênio Andrés Bello (CAB) também tem dedicado diversos apoios a processos de alfabetização nos seus 12 países membros,<sup>7</sup> e a Organização de Estados Americanos (OEA) voltou a renovar os seus compromissos para com a alfabetização de adultos, estabelecidos originalmente na Cúpula das Américas, e mais especificamente quanto às metas para educação acordadas na segunda cúpula, no Chile, em 1998. A 37ª Assembléia Geral da OEA, realizada na Cidade do Panamá, em junho de 2007, resolveu

apoiar os Estados membros, por meio das áreas técnicas da Secretaria-Geral com competência específica na matéria, em seus esforços por erradicar o analfabetismo e melhorar a qualidade da educação, trabalhando em coordenação, quando pertinente,

<sup>6</sup> O Plano Internacional de Ação da Década de Alfabetização das Nações Unidas (UNLD) foi adotado pela Assembléia Geral da ONU em 2002 (A/57/218).

<sup>7</sup> Fazem parte do CAB, sediado em Bogotá (Colômbia): Argentina, Bolívia, Colômbia, Cuba, Chile, República Dominicana, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Espanha e Venezuela.

com outros organismos regionais ou internacionais que desenvolvem atividades na matéria [...] (OEA, 2007).<sup>8</sup>

Por último, o Governo da Espanha, por meio do seu Ministério de Educação e Cultura, da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e da OEI e com o apoio dos ministérios nacionais de educação dos países envolvidos, vem desenvolvendo, desde 1992, o Programa de Alfabetização e Educação Básica de Adultos (Paeba), com o objetivo de diminuir os índices de analfabetismo e oferecer aos adultos a oportunidade de prosseguir estudos de capacitação profissional.<sup>9</sup>

Dando continuidade ao Principal Projeto de Educação para a região (Promedlac – 1980-2000), que dedicava uma de suas metas à redução do analfabetismo e ao fortalecimento da educação de adultos, os ministros da educação reunidos em Havana em 2002, sob os auspícios da Unesco, aprovaram o Plano Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (Prelac), em que se estabeleceram metas para o período de 2002 a 2017, com o objetivo de reforçar as metas de Educação para Todos e “efetuar mudanças significativas nas políticas educacionais e nas práticas, para garantir qualidade de ensino e aprendizagem que promova o desenvolvimento humano ao longo da vida para todos”. O Plano frisou a importância de se mobilizar e articular a cooperação nacional e internacional para que sejam alcançadas as metas acordadas em Dacar.

## Desafios para a Confintea VI

54

Tanto a Reunião de Balanço Intermediário da V Confintea (*Midterm Review Meeting*), realizada em Bangcoc, Tailândia, em setembro de 2003, quanto o Informe apresentado pela Unesco na II Reunião de Ministros do Prelac, realizada em Buenos Aires em 2007, expressaram preocupações com relação ao progresso no alcance das metas do EPT. A *Chamada à ação e à responsabilização*, de Bangcoc, alertou sobre a necessidade de reverter uma “regressão inquietante”, afirmando que

a educação e a aprendizagem de adultos não receberam a atenção que merecem nas principais reformas educacionais e nas recentes iniciativas internacionais para eliminar a pobreza, alcançar a equidade de gênero, prover a educação para todos e fomentar o desenvolvimento sustentável. (Paiva, Machado, Ireland, 2004, p. 205).

O Informe do Prelac frisou a necessidade de esforços maiores na oferta com qualidade de educação de jovens e adultos: “Serviços atuais são ou muito limitados ou são um canal alternativo de treinamento para crianças trabalhadoras.”

As evidências sugerem uma tendência a dar-se uma visibilidade exagerada à alfabetização de adultos sem a necessária articulação com a educação de adultos. Ao mesmo tempo, há uma falta de coordenação e colaboração e um paralelismo entre os

<sup>8</sup> A resolução AG/RES. 2308, que estabeleceu a medida, teve o infeliz título “Erradicação do analfabetismo e luta contra as doenças que afetam o desenvolvimento integral”.

<sup>9</sup> O Paeba foi aprovado na II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo de Iberoamérica, realizado em Madri em 2002. Já participaram do programa a República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai e Peru.

programas e projetos implementados nos planos regional e internacional. Embora os recursos financeiros e humanos sejam escassos, o que falta ainda mais é vontade política para investir no campo da educação de adultos. O conceito de aprendizagem ao longo da vida, estabelecido em Hamburgo como o conceito fundamental para o campo da educação, incluindo a EJA, não foi incorporado à prática, especialmente na América Latina. Existe, sem dúvida, um processo de estreitamento conceitual após Hamburgo, e a articulação entre educação e aprendizagem de adultos e desenvolvimento, sintetizada, em 1997, quase desaparece dos processos educativos.

Embora cada Confinteia seja por natureza um produto do seu tempo, refletindo o contexto socioeconômico e político em que acontece, a Confinteia VI será realizada em uma conjuntura particularmente complexa, referenciada por múltiplas crises que assolam o mundo globalizado, entre elas as de alimentos e água, de energia, de aquecimento global e de paradigmas de desenvolvimento sustentável, que colocam em questão os atuais padrões de produção e consumo, especialmente os dos países mais ricos, e os reflexos disso para os países mais pobres e para o futuro do planeta. O atual contexto foi ainda exacerbado por uma das piores crises financeiras, acoplada a uma recessão econômica, a abater-se desde a grande depressão de 1929. Claramente, a complexidade da conjuntura mundial coloca imensos desafios para a EJA, nesse momento de balanço. Talvez o que se espera da Confinteia de Belém seja um novo processo de síntese em que resgatemos o sentido integrador da educação e do desenvolvimento centrado no ser humano e a sua capacidade de ir além do instrumental e do remedial, recuperando a sua vocação para facilitar transformações.

### Referências bibliográficas

---

HINZEN, Heribert. Confinteia VI: the Unesco international conference on adult education in the context of MDGs, EFA, UNLD, LIFE and DESD. *Convergence*, v. 40, p. 3-4, 2007.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON POPULATION AND DEVELOPMENT, 1994, Cairo. *Programme of action of the...* 1994. [online version]. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/icpd/icpd-programme.cfm>>.

IRELAND, Timothy. *Anotações sobre a educação em prisões: direito, contradições e desafios*. Brasília: Unesco, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <[http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://www.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>.

\_\_\_\_\_. *Declaração do milênio*. Lisboa: UN Information Centre, 2001. Disponível em: <[www.undp.org.br/HDR/HDR2001/Decl.pdf](http://www.undp.org.br/HDR/HDR2001/Decl.pdf)>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Erradicação do analfabetismo e luta contra as doenças que afetam o desenvolvimento integral*: AG/RES. 2308 (XXXVII-0/07) – resolução aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 5 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.oas.org/37AG/Docs/por/2308.doc>>.

PAIVA, Jane; MACHADO, Maria Margarida; IRELAND, Timothy (Orgs.). *Educação de jovens e adultos: uma memória contemporânea, 1996-2004*. Brasília: Unesco, MEC, 2004. Disponível em: <<unesdoc.unesco.org/images/0013/001368/136859POR.pdf>>.

SCHEMMANN, Michael. CONFINTEA V from the world polity perspective. *Convergence*, v. 40, p. 3-4, 2007.

TORRES, Rosa Maria. *Derecho a la Educación es mucho mas que acceso de niños y niñas a la escuela*. 2006. Disponível em: <[www.fronesis.org/documentos/derecho-a-la-educacion.pdf](http://www.fronesis.org/documentos/derecho-a-la-educacion.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Más allá de la alfabetización: acceso a la cultura escrita – hacia un plan de lectura y escritura para todos*. [Notas preliminares. Documento em processo]. 2007. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/files/Lecturayescrituraparatodos.doc>>.

56

\_\_\_\_\_. *Final report: Youth and adult education and learning in Latin America and the Caribbean: trends, issues and challenges*. Revised regional report presented at the Regional Conference on Literacy and Preparatory of the Sixth International Conference on Adult Education (ConfinteA VI), "From Literacy to Lifelong Learning: Towards the Challenges of the XXI Century", organized by UNESCO-UIL/INEA, Mexico, 10-13 September 2008.

UNESCO. *World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs*. Paris: Unesco, 1992.

\_\_\_\_\_. *Educação para Todos: o Compromisso de Dakar*. Brasília: Unesco, Consed, Ação Educativa, 2001.

\_\_\_\_\_. *Educação: um tesouro a descobrir*. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC; Unesco, 2001.

\_\_\_\_\_. *Literacy initiative for empowerment 2006-2015*. Hamburgo: UIL, 2007.

\_\_\_\_\_. *Relatório de monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008: educação para todos em 2015 – alcançaremos a meta?* Brasília: Unesco, 2008. Disponível em: <<unesdoc.unesco.org/images/0015/001592/159294por.pdf>>.

UNESCO. *Educación de calidad, equidad y desarrollo sostenible: una concepción holística inspirada en las cuatro conferencias mundiales sobre la educación que organiza la Unesco en 2008-2009*. 2008. Disponível em: <[unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864s.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001818/181864s.pdf)>

\_\_\_\_\_. *The State of Education in Latin America and the Caribbean: guaranteeing quality education for all*. Santiago: Unesco/Orealc, 2008.

\_\_\_\_\_. *The global literacy challenge*. Paris: Unesco, 2008.

UNITED NATIONS. *The Millennium Goals report 2007*. New York: UN, Desa, 2007.

\_\_\_\_\_. *Conferências internacionais da ONU*. Disponível em: <<http://www.un.org/geninfo/bp/intro.html>>. Acesso em: 7 jun. 2009.

---

Timothy Denis Ireland, doutor em Educação pela Universidade de Manchester, Inglaterra, em 1988, é professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), desde 1979, atualmente cedido à Representação da Unesco no Brasil.

ireland.timothy@gmail.com