

CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS:

**história, atualidade e
impactos no Brasil**

Uma análise das sete CONFINTEAs e
suas repercussões nas políticas de EJA

André Lázaro

Timothy D. Ireland



CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS:

**história, atualidade e
impactos no Brasil**

Uma análise das sete CONFINTEAs e
suas repercussões nas políticas de EJA

© 2026 Fundação Santillana.
Todos os direitos reservados.

FUNDAÇÃO SANTILLANA

Diretor-Executivo
Luciano Monteiro

Diretor de Políticas Públicas
André Lázaro

Gerente de Projetos
Karyne Alencar Castro

Assistente
Geane Caroline Costa Silva

PRODUÇÃO EDITORIAL

Coordenação e edição
Ana Luisa Astiz/ALVA Studio

Preparação
Marcia Menin

Revisão
Aline Graça

Capa
Flávia Castanheira

Ilustração de capa
Bruno Algarve

Diagramação
Walkyria Garotti

Nota

Por concisão, adotamos como padrão nesta obra o masculino para todos os atores da Educação.

Todos os *links* foram checados em junho de 2026.

Distribuição gratuita.

Impressão

Gráfica
Lote
Código

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Lázaro, André

Conferências internacionais de educação de adultos : história, atualidade e impactos no Brasil : uma análise das sete CONFINTEAs e suas repercussões nas políticas de EJA / André Lázaro, Timothy D. Ireland. – São Paulo : Fundação Santillana, 2026.

ISBN 978-85-63489-66-1

1. Congressos 2. Educação 3. Educação de Jovens e Adultos - Brasil 4. Seminários - Brasil
I. Ireland, Timothy D. II. Título.

26-393616.0

CDD-374.981

Índices para catálogo sistemático:

1. Educação de jovens e adultos : Brasil : História 379.1580981
Livia Dias Vaz - Bibliotecária - CRB-8/9638

CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS:

**história, atualidade e
impactos no Brasil**

Uma análise das sete CONFINTEAs e
suas repercussões nas políticas de EJA

**André Lázaro
Timothy D. Ireland**

Fundação **Santillana**

 **MODERNA**

7	Prefácio	REBECA OTERO
11	Apresentação	ANDRÉ LÁZARO E TIMOTHY D. IRELAND
14	Sete décadas de CONFINTEA: uma retrospectiva	TIMOTHY D. IRELAND
68	A agenda internacional e as políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil	ANDRÉ LÁZARO
122	CONFINTEA VII – Marco de Ação de Marrakech: Aproveitar o poder transformador da aprendizagem e educação de adultos	INSTITUTO DE APRENDIZAGEM AO LONGO DA VIDA DA UNESCO (UNESCO-UIL) E REPRESENTAÇÃO DA UNESCO NO BRASIL

Prefácio

REBECA OTERO

Coordenadora de Educação da UNESCO no Brasil.

A Educação de Jovens e Adultos é um campo estratégico e, ao mesmo tempo, profundamente desafiador. Ela se situa na interseção entre direitos humanos, justiça social e desenvolvimento sustentável, constituindo-se como um instrumento essencial para enfrentar as desigualdades persistentes e responder às transformações contemporâneas. Em um mundo marcado por crises múltiplas — sociais, econômicas, ambientais e tecnológicas —, assegurar oportunidades de aprendizagem ao longo da vida não é apenas uma prioridade global, mas uma condição indispensável para a dignidade humana e para a construção de sociedades resilientes.

As Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEAs), coordenadas pelo Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UIL), têm desempenhado um papel decisivo nesse processo. Mais do que encontros periódicos, elas se consolidaram como espaços de reflexão crítica e de pactuação política, onde governos, especialistas e organizações da sociedade civil se reúnem para repensar o papel da educação de adultos em contextos de mudança. A mais recente, realizada em Marrakech, em 2022, aprovou o Marco de Ação de Marrakech, que reafirma a necessidade de integrar a educação de adultos às agendas de justiça social, equidade de gênero e justiça ecológica, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4 (ODS 4).

O Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (GRALE 5), lançado durante a CONFINTEA VII, oferece um retrato revelador das conquistas e dos desafios atuais. Mais de 60% dos países relataram avanços nas políticas de Educação de Jovens e Adultos, demonstrando que há uma crescente valorização da

aprendizagem ao longo da vida. Entretanto, o relatório também evidencia que milhões de pessoas permanecem excluídas dessas oportunidades, sobretudo mulheres, populações rurais e grupos em situação de vulnerabilidade. Os eixos monitorados pelo GRALE – políticas, governança, financiamento, participação, inclusão e qualidade – apontam para a necessidade de uma abordagem sistêmica e integrada, capaz de transformar a educação de adultos em um verdadeiro motor de equidade e desenvolvimento.

Este livro contribui para esse debate ao reunir a tradução oficial do Marco de Ação de Marrakech e dois ensaios de referência. O professor Timothy D. Ireland, da Cátedra UNESCO de Educação de Jovens e Adultos da Universidade Federal da Paraíba, oferece uma análise crítica das sete décadas de conferências, destacando como conceitos emergentes e mecanismos de acompanhamento moldaram o campo da educação de adultos. O professor André Lázaro, diretor de Políticas Públicas da Fundação Santillana, estabelece um diálogo entre a agenda internacional e os desafios nacionais, evidenciando tanto os avanços quanto as desigualdades que ainda marcam o Brasil. Ambos os textos convidam à reflexão sobre o papel da educação de adultos como prática emancipatória e como política pública essencial para a democracia.

A publicação, realizada pela Fundação Santillana, será distribuída gratuitamente no Brasil e em países africanos de língua portuguesa, além de estar disponível em formato digital. Ao reunir documentos e análises, esta obra não apenas registra compromissos internacionais, mas também inspira governos, instituições e educadores a renovar esforços em favor da aprendizagem ao longo da vida. Reconhecê-la como um direito universal é reconhecer que a educação de adultos é, ao mesmo tempo, uma resposta às urgências do presente e uma aposta no futuro comum da humanidade.

REFERÊNCIAS

UNESCO. *CONFITEA VII: Marco de Ação de Marrakech*. Paris: UNESCO, 2022.

UNESCO. *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*. Paris: UNESCO, 2021.

UNESCO. *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos – GRALE 5*. Hamburgo: UNESCO. Institute for Lifelong Learning, 2022.

Apresentação

ANDRÉ LÁZARO E TIMOTHY D. IRELAND

A história das Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEAs) se confunde com a da própria Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. A UNESCO foi criada em novembro de 1945, logo depois da Segunda Guerra Mundial, com o intuito de manter a paz por meio da cooperação intelectual entre os países. A primeira Conferência Internacional de Educação de Adultos, ainda não conhecida como CONFINTEA, ocorreu em 1949, em Elsinore, Dinamarca, destacando o papel da educação de adultos como instrumento/meio para promover a cooperação e entendimento entre as nações. Desde então a UNESCO vem convocando esses eventos a cada 12 anos.

Nesse período de mais de 70 anos, as CONFINTEAs foram assumindo o papel de realizar um balanço do estado da arte da educação de adultos globalmente e, com base nos desafios e avanços identificados, estabelecer recomendações e diretrizes para pautar o desenvolvimento da política internacional nesse campo ao longo da década seguinte. A última Conferência, a sétima, adiada por um ano em razão da pandemia de COVID-19, foi sediada em Marrakech, Marrocos, em junho de 2022 – a primeira a adotar o formato híbrido por causa das restrições sanitárias ainda em vigor. Seria o marco de uma nova época?

Desde a quinta Conferência, realizada em Hamburgo, Alemanha, em 1997, passando pela sexta, que ocorreu no Brasil, na cidade de Belém, em 2009, o conceito de educação de adultos tem se ampliado, buscando resgatar o verdadeiro significado de educação para todos na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida (*lifelong learning*). O Marco de Ação de Belém reconhece que a aprendizagem e educação de adultos abrange um vasto leque de conteúdos e atividades, formais e não formais. No entanto, o mes-

mo documento reconhece que, apesar das conquistas e avanços desde Hamburgo, os desafios ainda são enormes.

O Marco de Ação de Marrakech, aprovado no final da sétima Conferência, identifica os principais desafios que a aprendizagem e educação de adultos terá de enfrentar na busca de promover “democracia, justiça, equidade de gênero e desenvolvimento científico, social e econômico fundamentados em um conceito de desenvolvimento ecologicamente sustentável. Esses componentes farão parte do novo contrato social para a educação defendido pela UNESCO”.¹

Para compreender a dinâmica das Conferências, esta publicação traz, além do documento final da CONFINTEA VII – Marco de Ação de Marrakech –, o ensaio de Timothy D. Ireland “Sete décadas de CONFINTEA”. Ele registra e analisa cada uma das conferências, destacando seus processos de mobilização, os conceitos que emergiram de cada uma delas e os instrumentos para acompanhar o andamento das ações realizadas pelos Estados-membros da UNESCO que subscrevem suas declarações. Complementando essa perspectiva global, o ensaio de André Lázaro busca estabelecer um diálogo entre as agendas nacional e internacional na formulação das políticas de educação de jovens e adultos, tomando o Brasil como o foco de sua análise. Como ele evidencia, apesar de ter uma longa história nessa modalidade de ensino e de contar com Paulo Freire como o patrono nacional da Educação, o Brasil, em 2024, ainda contava com 9,1 milhões de pessoas de 15 anos ou mais que não sabiam ler e escrever e, entre a população de 25 anos ou mais, 44% não haviam concluído a Educação Básica, direito constitucional de todos os cidadãos e cidadãs.²

Agradecemos à UNESCO-Brasil e ao Instituto de Aprendizagem ao Longo da Vida (UIL-Hamburgo) pelo apoio a esta publicação, que dedicamos às educadoras e aos educadores que levam adiante o compromisso constitucional de garantir o direito de todas as pessoas jovens, adultas e idosas à educação.

1. IRELAND, Timothy D. De Belém a Marrakech: o itinerário acidentado da EPJA visto da América Latina e o Caribe. In: CEAAL. Educación de personas, jóvenes, adultas y adultas mayores: esperanzas, urgencias y apuestas desde la educación popular en América Latina y el Caribe. Lima: CEAAL, 2025. p. 155.

2. IBGE, PNAD Contínua 2024.

Sete décadas de **CONFINTEA:** uma retrospectiva

TIMOTHY D. IRELAND

*Professor titular aposentado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e
membro da Cátedra UNESCO de Educação de Jovens e Adultos*

INTRODUÇÃO

As Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEAs) da UNESCO oferecem uma oportunidade periódica para a comunidade internacional fazer um balanço dos temas contemplados e não contemplados na década anterior e, com base nesse balanço, estabelecer novas orientações, recomendações e diretrizes para os anos vindouros. A última CONFINTEA, realizada em 2022, talvez seja lembrada por ser a conferência que aconteceu em um dos momentos mais críticos e delicados da história recente, desde pelo menos o início da série, em 1949. Por esse motivo, em tese, as recomendações incorporadas no Marco de Ação de Marrakech (MAM), de 2022, e adotadas pelas delegações presentes devem contribuir para uma reorientação da política de aprendizagem e educação de adultos segundo o espírito da educação e aprendizagem ao longo da vida e das aspirações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, visando potencialmente o que o relatório *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação* (UNESCO, 2022b), da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, concebeu como um novo contrato social – um reconhecimento da urgência de conciliar as necessidades de existência dos seres humanos com as das outras múltiplas formas de vida no planeta.

Ao longo dos últimos 50 anos, o campo da aprendizagem e educação de adultos tem focado crescentemente – alguns diriam que de maneira obcecada – o mundo do trabalho. Enquanto os países mais industrializados vêm se preocupando sobretudo com a oferta de habilidades e qualificações exigidas pelo mercado de trabalho em constante evolução, nos países do Sul global e das economias emergentes a educação de jovens e adultos (EJA) tem se identificado com a oferta da escolarização compensatória, justificada pela necessidade de desenvolver as competências que o mercado de trabalho exige. Consequentemente, a narrativa dominante da EJA se caracteriza pelas exigências competitivas do mundo de trabalho, com foco no indivíduo em vez de no sujeito coletivo, motivado pelo imperativo de aumentar a produtividade e os lucros. Tanto o Marco de Ação de Marrakech como o relatório da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, apontam a necessidade de

uma mudança na narrativa em que uma reconexão entre o mundo humano e os “mais-que-humanos” (Walters, 2023, p. 7), outras formas de conhecer e outras formas de viver, é imperativa.

Embora a crise sanitária causada pela COVID-19 tenha conquistado mais espaço na imprensa desde 2020, a crise que se recusa a desaparecer é a das mudanças climáticas e do aquecimento global – dois fenômenos intimamente relacionados. Nesse cenário, costuma-se apontar a educação como parte da solução. A partir de 2023, houve um crescente consenso de que a educação é uma dimensão fundamental do problema: mais do mesmo apenas contribuirá para aprofundar a crise e agravar nossos problemas. Foi nesse sentido que a Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação deu prioridade ao estabelecimento de um novo contrato social, que “visa a reconstruir nossas relações uns com os outros, com o planeta e com a tecnologia [...], um acordo implícito entre os membros de uma sociedade para cooperar para alcançar um benefício comum” (UNESCO, 2022b, p. v, xii). Sem diminuir a importância do Marco de Ação de Marrakech para o campo da EJA, o documento deveria ser lido no contexto do relatório da Comissão Internacional, que, por seu propósito e processo de elaboração, contempla questões de fundo de maneira mais especulativa.

Neste estudo retrospectivo sobre as sete décadas das CONFINTEAs, pretendo apresentar uma análise ainda preliminar das sete conferências internacionais, abordando três dimensões fundamentais desses encontros: i) o processo preparatório planejado para cada conferência; ii) os conceitos que emergem de cada enclave; e iii) os mecanismos propostos em cada edição para, de um lado, monitorar as próprias recomendações e, de outro, corrigir o que o *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos* (*Global Report on Adult Learning and Education* – GRALE) chama de “lacunas consideráveis na base de conhecimentos para a educação de adultos” (UNESCO, 2010b, p. 124). Espero demonstrar que as três dimensões estão necessariamente interligadas: os processos e mecanismos utilizados para constituir a base de dados e informações que fundamentarão os debates e discussões durante as conferências apresentam fragilidades que dificultam uma melhor definição do campo conceitual da aprendizagem e educação de

adultos, ao mesmo tempo que a crescente amplitude conceitual complica a tarefa de estabelecer um conjunto básico de indicadores e outros mecanismos que permitiriam acompanhar as recomendações e estratégias propostas pelos delegados presentes. A estrutura-padrão que se tem estabelecido no contexto específico de cada conferência é constituída de uma revisão de “tendências” no campo da aprendizagem e educação de adultos, uma deliberação sobre as funções da educação de adultos e uma proposição de novas estratégias.

A tentativa de entender melhor essa estrutura, antes da realização da CONFINTEA VII, levou-me a questionar se a CONFINTEA VI podia ser vista como um ponto de inflexão nessa trajetória, iniciada em 1949, esgotando um processo histórico que exigia um novo tratamento no futuro e abrindo caminho para a busca de um formato mais “científico” e mais contemporâneo. Essa hipótese inicial foi confirmada e contradita ao mesmo tempo pela CONFINTEA VII. A última conferência aconteceu em meio ao que os analistas têm chamado de “permacrise” – um período extenso de instabilidade e insegurança ou de múltiplas crises. Os conflitos atrasaram a realização da conferência e obrigaram um movimento de mobilização e de preparação do evento em um formato inovador e substantivamente distinto dos seis anteriores. Em outras palavras, a decisão de “inovar” não foi o resultado de um processo racional de avaliação e discussão, mas de uma imposição das circunstâncias.

O estudo toma por base os relatórios finais de cada uma das sete conferências, além de outros documentos preparatórios e posteriores a elas. Visa provocar reflexões e debates sobre a aprendizagem e educação de adultos e a centralidade, de um lado, de uma preocupação urgente com a coleta de dados e informações confiáveis e comparáveis e, de outro, de um questionamento sobre seu crescente foco no mundo do trabalho e na atividade econômica. Tanto o Marco de Ação de Marrakech como o relatório *Reimaginar nossos futuros juntos* reforçam a necessidade de a aprendizagem e educação de adultos mudar sua narrativa direcionando-a para as questões existenciais que o planeta enfrenta: justiça ecológica e sanitária.

A PRIMEIRA CONFERÊNCIA MUNDIAL (1929)

Embora as atenções históricas tenham focado as conferências internacionais promovidas desde 1949 pela UNESCO, faz-se necessário registrar, como lembram Knoll (2007) e outros autores, que a primeira conferência mundial sobre educação de adultos foi realizada 20 anos antes de Elsinore, Dinamarca, em 1929, em Cambridge, Inglaterra, sob os auspícios da Associação Mundial de Educação de Adultos (World Association for Adult Education), fundada por Albert Mansbridge em 1918. Mansbridge já havia criado, em 1903, a Associação Educacional de Trabalhadores (Workers' Educational Association – WEA), que desempenhou papel fundamental no desenvolvimento da educação de adultos na Grã-Bretanha e alhures depois da Primeira Guerra Mundial. Em preparação para a conferência, a Associação Mundial publicou o primeiro *Anuário Internacional sobre Educação de Adultos*, um volume de 476 páginas com artigos de autores de 26 países. Participaram da conferência, que durou uma semana, representantes de 33 governos (na Dinamarca seriam 27), além de mais de 300 interessados.

ELSINORE: A PRIMEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (1949)

Ao discorrer sobre a preparação da CONFINTEA VI, a ser realizada em Belém (Brasil), Medel-Añonuevo (2007) afirma que antes do *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos* (*Global Report on Adult Learning and Education* – GRALE), que seria produzido em 2009, “não existia nenhuma análise compreensiva da aprendizagem e educação de adultos, por vários motivos, entre os quais a dificuldade de coletar a informação, dada a natureza diversificada e dispersa do próprio campo”. Porém, é importante lembrar que todas as cinco conferências anteriores se propuseram a fazer algum tipo de levantamento mundial da educação de adultos como componente do processo preparatório para os encontros.

Já em Elsinore, em 1949, logo após a Segunda Guerra Mundial, havia uma preocupação com a necessidade de coletar e organizar informações sobre a educação de adultos. A primeira conferência, com o título espartano de “Educação de Adultos”, foi precedida de

um encontro de consulta que reuniu, em Paris, um pequeno número de especialistas internacionais, em novembro de 1948. Esse grupo¹ recomendou que dois conjuntos de documentos fossem preparados para a conferência: documentos de trabalho produzidos pelo Secretariado da UNESCO e relatórios elaborados pelos delegados nacionais – estes deveriam incluir uma visão geral da educação de adultos no respectivo país e os programas, métodos e realizações mais característicos. O grupo consultivo também definiu a agenda e a metodologia de trabalho da conferência, destacando como seu objetivo central “alcançar um entendimento internacional por meio da educação de adultos” (UNESCO, 1949a). Após a devastação e o horror causados pela guerra, a educação de adultos foi vista como meio para consolidar a paz e estabelecer uma nova harmonia entre as nações e como base para alargar o entendimento entre os povos até recentemente em guerra. O relatório final da conferência propôs a produção de duas publicações: um livro com um levantamento – “útil, embora não completo” – das tendências em aprendizagem e educação de adultos e um diretório internacional baseado em um questionário enviado aos Estados-membros da UNESCO sobre organizações de educação de adultos (UNESCO, 1949c, p. 39).

A CONFINTEA I foi realizada no Colégio Internacional do Povo, em Elsinore, Dinamarca, de 19 a 25 de junho, e reuniu 106 delegados representando 27 países, dos quais 19 eram Estados-membros da UNESCO, e 21 organizações internacionais. De uma perspectiva latino-americana, vale destacar que o diretor-geral da organização era Torres Bodet, do México, o único latino-americano a dirigir a UNESCO.

Quanto à questão conceitual, a agenda da conferência excluía dois temas hoje considerados fundamentais para o campo da EJA: alfabetização e educação profissional. De acordo com o relatório, em razão da abrangência da alfabetização e das questões específicas

1. Presidido por um representante da China (Chen Chi-pao), o grupo foi composto de delegados da Grã-Bretanha (E. M. Hutchinson), dos Estados Unidos (Charles Hogan), da Dinamarca (Jens Rosenkjær), da França (J. Dumazedier) e da antiga Tchecoslováquia (Antonin Prochazha), além de membros do Secretariado da UNESCO. Um especialista da Colômbia, representando a América Latina, foi convidado, mas não pôde participar.

por ela suscitadas, a UNESCO “prefere tratá-la como parte da educação fundamental, estreitamente relacionada com a educação de adultos, porém distinguível dela” (UNESCO, 1949c, p. 7). Igualmente, ensino escolar tradicional e treinamento formal em habilidades técnicas foram omitidos das discussões. De acordo com Serge Wagner (1989), os dois principais motivos para a exclusão foram: a divisão de educação de adultos da UNESCO não cobria alfabetização e educação básica, e o conceito britânico de educação de adultos, dominante na época, não incluía alfabetização e educação técnica e profissional. Em suas discussões plenárias, os delegados decidiram não elaborar uma definição. Apesar dessas ausências, hoje inconcebíveis, os debates apontaram a diversidade e a multiplicidade de experiências e, reconhecendo a impossibilidade de chegar a um denominador comum, em seu lugar, os delegados optaram por estabelecer uma declaração de princípio: a educação de adultos tem a tarefa de satisfazer as necessidades culturais e as aspirações dos adultos em toda a sua abrangência e diversidade (UNESCO, 1949c, p. 7).

Em suas recomendações, a conferência afirma que, “se o movimento da educação de adultos é desempenhar seu papel na busca do entendimento internacional, a UNESCO deve garantir o reconhecimento amplo do papel que as organizações voluntárias podem desempenhar” (UNESCO, 1949c, p. 33). Em Elsinore, aparentemente não havia as tensões entre governo e sociedade civil que acompanharam as CONFINTEAs subsequentes. O reconhecimento do papel das organizações da sociedade civil sublinha, de um lado, a importância dessa contribuição para o desenvolvimento do campo e, de outro, as dificuldades que a participação desse setor traz para a coleta de dados e informações mais precisas sobre a educação de adultos. Em termos práticos, os delegados propuseram o estabelecimento de um Comitê Consultivo sobre Educação de Adultos (EDA), que teria a função de assessorar a divisão de EDA da UNESCO também em sua execução. O comitê seria composto de representantes das principais agências engajadas na educação de adultos, com o “devido reconhecimento das organizações voluntárias onde estas existam” (UNESCO, 1949c, p. 33). A composição também levaria em conta a distribuição geográfica e os diversos estágios de desenvolvimento da EDA.

De acordo com Hely (1962, p. 12), “a Conferência de Elsinore representou, sem dúvida, um grande avanço na cooperação e intercâmbio internacionais no campo específico da educação de adultos”. O próprio título da conferência, “Educação de Adultos”, sugere que o objetivo era chegar a uma descrição e análise crítica do campo mais amplo. A preocupação com a cooperação e o intercâmbio internacionais se expressou na fundação, em 1951, do Centro Regional de Educação Fundamental para a América Latina (CREFAL), em Pátzcuaro, México, uma iniciativa da UNESCO e do governo do México,² e, em 1952, do Instituto da UNESCO para a Educação (UNESCO Institute for Education – UIE), em Hamburgo, Alemanha.³

O comitê consultivo sugerido pelos delegados da primeira conferência tornou-se um mecanismo comum a quase todas as conferências subsequentes. Os membros eram pessoas de destaque no campo da EDA, convidadas pelo diretor-geral após consultar alguns Estados-membros e organizações não governamentais (ONGs) internacionais. O relatório final da Conferência de Montreal, Canadá, realizada em 1960, informa que a participação do comitê variou ao longo dos anos com um núcleo de especialistas das principais organizações dedicadas à EDA, sobretudo junto a trabalhadores. Na reunião de 1957, o comitê propôs a convocação de uma nova conferência internacional sobre educação de adultos, justificando a sua decisão pelas grandes mudanças sociais e econômicas que aconteciam no mundo inteiro e pelo aumento expressivo do número de Estados-membros da Organização. A proposta foi formalmente adotada na décima sessão da Conferência Geral da UNESCO, realizada em novembro-dezembro de 1958.

Convocada novamente em maio de 1959 para planejar a nova conferência, o Comitê Consultivo propôs como tema “Educação de adultos num mundo em mudança” e sugeriu que as discussões fossem organizadas em torno dos seguintes temas: o papel e conteúdo da EDA em ambientes diversos; os métodos e técnicas em

2. O diretor-geral da UNESCO, Jaime Torres Bodet, incentivou a criação do CREFAL como parte de uma estratégia de criar centros parecidos em outros países em desenvolvimento.

3. Hoje, Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UNESCO Institute for Lifelong Learning – UIL), nome alterado em 2009.

educação; e a estrutura e organização da EDA. Além disso, recomendados em preparação para o encontro, foram quatro mecanismos:

1. Ao enviar os convites no início de 1960, o Secretariado da UNESCO sugeriu que Estados-membros, comissões nacionais e ONGs desenvolvessem um “trabalho preliminar”, encaminhando para o Secretariado documentos sobre a EDA.
2. Os Estados-membros e as organizações foram incumbidos de empreender

uma avaliação ponderada e criteriosa de suas ações no campo da educação de adultos, das diversas formas pelas quais essa educação se expressa, das fontes de apoio, tanto financeira como institucionalmente, e do papel conferido a ela em relação às mudanças econômicas e sociais (UNESCO, 1960b, p. 32).

O Secretariado listou em 24 itens os aspectos a serem considerados nessa avaliação, entre eles: os principais objetivos dos programas de EDA; a educação profissional; o papel das bibliotecas e dos museus na EDA; a contribuição das universidades; as fontes de recursos; o impacto da mídia; a influência da migração e da urbanização; a participação da mulher; a formação e a profissionalização para a EDA; a elaboração de materiais didáticos; a coordenação de programas e atividades nos âmbitos nacional e local; e os espaços físicos utilizados na EDA (UNESCO, 1960b, anexo I). Considerando o número de países e organizações convidadas, o Secretariado solicitou um esforço sobre-humano de resumir esse relato em 2 mil palavras.

3. Um documento preparatório intitulado *Educação de adultos em um mundo em mudança* foi elaborado e distribuído pelo Secretariado.
4. Com base nos 35 relatórios recebidos dos Estados-membros e nos 17 das ONGs internacionais, o Secretariado produziu um documento traçando as principais tendências mundiais em EDA.

De acordo com o relatório final da CONFINTEA II, esses mecanismos foram reforçados pela elaboração de outros documentos de trabalho e pelos resultados de um número significativo de seminários regionais. Para completar o processo preparatório, Arnold Hely, diretor de educação de adultos na Universidade de Adelaide, Austrália, preparou uma revisão das tendências em EDA entre Elsinore e Montreal.

Assim, fica evidente a preocupação em coletar informações e dados sobre os programas e atividades de EDA de maneira mais ordenada e detalhada, possibilitando uma base mais segura para a definição de estratégias futuras. Porém, não há registro de nenhuma tentativa de monitorar sistematicamente o impacto da Conferência de Elsinore no desenvolvimento da EDA em âmbito global, além de afirmações sobre o crescimento de possibilidades e atividades de intercâmbio e cooperação.

MONTREAL: A SEGUNDA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (1960)

Realizada em um período de múltiplas e complexas mudanças sociais, econômicas e culturais no mundo ocidental, a Segunda Conferência Internacional de Educação de Adultos cresceu significativamente em comparação com a anterior. Participaram representantes de 47 Estados-membros (as regras estabeleceram um máximo de dois delegados por país), de dois membros associados, de 46 ONGs e de dois países não membros da UNESCO, além de três de organizações do sistema da ONU e de dois de outras organizações intergovernamentais. A conferência ocorreu na Universidade de McGill, em Montreal, Canadá, de 22 a 31 de agosto, testando a resistência dos participantes.

Nas discussões voltadas para uma melhor delimitação do campo, várias questões chamam a atenção por sua atualidade. A conferência criticou a separação entre educação técnica e profissional e o que denominou de educação geral, destacando que essa falsa separação contribuiria para a esterilidade social. Também se manifestou contrária a processos de alfabetização que não estivessem inseridos em programas mais amplos de educação geral.

Discutiu a relação entre educação de jovens e educação de adultos, afirmando que não se devia estabelecer nenhuma fronteira imutável entre as duas, por fazerem parte de um processo contínuo. Enfatizou a necessidade de conferir atenção especial à educação das mulheres e a importância crucial do processo de aprendizagem para garantir a sobrevivência coletiva. Alertou contra a tendência de estabelecer um divisor de discurso – considerado mais característico do período atual (Medel-Añonuevo, 2007; Ireland, 2009) – em que a EDA para os países em desenvolvimento se refere à alfabetização, e a EDA nos países industrializados, à educação técnica e profissional.

Não há dúvida de que o conceito de EDA foi significativamente mais amplo do que o da Conferência de Elsinore. Abrangeu alfabetização e educação técnica, mas incluiu também processos de escolarização para adultos que não tiveram acesso à educação continuada (o que o relatório chama de “educação suplementar”) para todos, fazendo uso de métodos considerados tradicionais e das novas oportunidades abertas pelos meios de comunicação. A conferência recomendou que a EDA fosse considerada como parte integral e orgânica de cada sistema nacional de educação e, conseqüentemente, recebesse a atenção e os recursos devidos. Em seu discurso final, o presidente da conferência, Roby Kidd, ressaltou a necessidade de reconhecer a educação como um processo contínuo ao longo da vida, constituindo, ao mesmo tempo, um direito de todos e uma responsabilidade da humanidade.

Como em Elsinore, os delegados apontaram alguns mecanismos como formas de avançar e acompanhar as recomendações acordadas na conferência. Propuseram que a UNESCO realizasse seminários regionais na América Latina, Ásia e África em busca de soluções práticas para problemas comuns. Recomendaram que a UNESCO, considerando a significância crescente da EDA, destinasse uma parcela maior de seu orçamento ao fornecimento de recursos financeiros e humanos para atender à nova demanda. Voltaram a insistir sobre a necessidade de continuar e ampliar o trabalho do comitê consultivo, estabelecendo um comitê permanente sobre EDA dentro da estrutura da organização, cujos membros deveriam representar governos, agências principais,

ONGs e organizações nacionais e regionais criadas para incentivar a coordenação de esforços entre diferentes instituições. Também demonstraram maior preocupação com a comunicação e o intercâmbio de experiências do que com a tarefa de estabelecer indicadores básicos que permitissem monitorar e acompanhar as recomendações aprovadas.

A UNESCO estabeleceu um comitê consultivo internacional para a educação extraescolar, o International Advisory Committee for Out-of-School Education, presidido pelo professor Roby Kidd. Foi esse comitê que preparou o caminho para a terceira conferência internacional, realizada em Tóquio, Japão, em 1972. De acordo com o relatório final da CONFINTEA III, o comitê se reuniu duas vezes, em dezembro de 1970 e fevereiro de 1972, embora a capa do documento preliminar de referência da CONFINTEA III produzido pelo grupo se refira a sua terceira sessão. De qualquer forma, foram dez anos entre a conclusão da Conferência de Montreal e a primeira reunião do comitê consultivo. A decisão de realizar a CONFINTEA III foi tomada durante a 16ª Conferência Geral da UNESCO, em 1970.

TÓQUIO: A TERCEIRA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (1972)

De acordo com Roby Kidd (1974, p. 26), “à conferência faltou um pouco da eletricidade, da emoção, dos temores e dos triunfos de Montreal. Foi muito mais profissional e baseada em regras e procedimentos”. Não se pode esquecer que Kidd foi um dos arquitetos responsáveis pela Conferência de Montreal. Essa possível correlação entre o perfil do principal organizador de cada CONFINTEA e as características do encontro levanta uma hipótese que seria interessante explorar. É importante também lembrar que a Conferência de Tóquio foi realizada no bojo da publicação do famoso Relatório Faure, *Aprender a ser*, que impactou de maneira duradoura as discussões em torno da educação ao longo da vida. Apesar das regras e procedimentos, a CONFINTEA III foi avaliada como uma conferência bastante produtiva, que ajudou a avançar nas reflexões sobre educação de adultos na perspectiva da educação ao longo da vida e sobre a centralidade da aprendizagem nesse processo.

Os preparativos para a conferência foram cumpridos de modo bastante disciplinado. Primeiro, os Estados-membros foram incentivados a nomear grupos de trabalho ou a iniciar levantamentos nacionais para coletar informações básicas sobre o *status* e a abrangência da EDA. Trinta e oito Estados-membros formaram grupos, e 28 deles submeteram relatórios detalhados ao Secretariado da UNESCO. Então, em julho de 1971, o Secretariado enviou um questionário a todos os Estados-membros e membros associados da organização, solicitando informações sobre aspectos-chave da oferta e da prática de EDA. Vale recordar a recomendação da Conferência de Montreal sobre a inserção da educação de adultos no sistema nacional de educação para reduzir o alto risco de sua marginalização.

Ao referir-se ao questionário, o documento esclarece:

Este questionário não está dirigido a uma única autoridade no país (p. ex. o Ministério da Educação) nem somente a órgãos governamentais, mas deveria ser respondido no mesmo espírito em que foi concebido: como um questionário interdisciplinar endereçado a diversas autoridades públicas (central e local) preocupadas com planejamento, educação, indústria, emprego, agricultura, desenvolvimento rural, bem-estar etc.; a associações não governamentais (organizações de trabalhadores, de jovens e de mulheres, clubes, associações recreativas etc.); a municípios, empresas, cooperativas etc.; e especialmente à poderosa mídia, que desempenha um papel crescente no processo de educação e treinamento de adultos ao longo da vida (UNESCO, 1972a, Apêndice I, p. 2).

A coordenação e a articulação das atividades dos vários setores envolvidos no campo amplo da EDA têm sido um desafio até hoje. Apesar de bem-intencionado, o objetivo do questionário soa bastante utópico. Buscava informações sobre cinco temas: a relação da EDA com metas econômicas, sociais e políticas; sua integração ao sistema educacional; os recursos financeiros; os aspectos metodológicos; e o pessoal envolvido na EDA.

Foram recebidas respostas de 88 Estados-membros e um membro associado. Com base nos relatórios dos grupos de traba-

lho nacionais e nas respostas ao questionário, bem como em informações fornecidas pelo comitê consultivo e por outras fontes secundárias, foram preparados dois documentos principais para a conferência: um levantamento internacional retrospectivo de educação de adultos (de Montreal 1960 a Tóquio 1972) e um documento de referência, intitulado *Educação de Adultos no Contexto da Educação ao Longo da Vida*.

O primeiro desses dois documentos, que pode ser visto como o precursor do *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education – GRALE)*, de 2009, foi elaborado pelo professor John Lowe, chefe do departamento de estudos educacionais e diretor de extensão universitária na Universidade de Edimburgo, Escócia. De acordo com Knoll (2007, p. 30), os relatórios nacionais elaborados de maneira isolada foram reunidos em uma “descrição fenomenológica com a afirmação de que a educação de adultos podia ser vista em termos de um conjunto de fatores condicionais sem ser limitada por fronteiras nacionais”. A validade das comparações sobre questões específicas foi posta em dúvida com base nas distintas metodologias de coleta de dados. O documento de referência deu destaque para o tema central da conferência, a integração da educação de adultos no quadro mais amplo da aprendizagem ao longo da vida.

Reuniões e seminários organizados pelas comissões nacionais da UNESCO, por ONGs internacionais e por associações nacionais também resultaram em um número relevante de estudos e relatórios sobre diversos aspectos da educação de adultos.

Participaram da Conferência de Tóquio, que mais uma vez desafiou a resistência de todos, começando em 25 de julho e terminando em 7 de agosto, 300 delegados representando 82 Estados-membros e três representando estados não membros, representantes de quatro organizações da ONU e observadores de uma organização intergovernamental e de 37 ONGs internacionais. Os objetivos estabelecidos para a conferência foram bastante parecidos com os das primeiras duas edições da conferência: examinar as tendências em EDA durante a última década, considerar suas funções no contexto da educação ao longo da vida e revisar as estratégias de desenvolvimento educacional em relação a ela.

O conceito de educação ao longo da vida no contexto das CONFINTEAs foi destacado pela primeira vez por Roby Kidd em Montreal. Embora elementos de um conceito amplo nesse campo (inicialmente traduzido como “educação permanente” no Brasil) possam ser encontrados em escritos sobre o pensamento e a prática de educação na Grécia antiga, na China e na Índia, o relatório do Comitê de Educação de Adultos do Ministério de Reconstrução da Grã-Bretanha publicado em 1919 é frequentemente citado como reintroduzindo o conceito em uma roupagem mais moderna, que o jornal *The Times*, na edição de 15 de novembro de 1919, resumiu com o título “Educação ao longo da vida” (Ireland, 1979, p. 16).⁴ Apesar desses antecedentes, foi nas discussões em Tóquio que a educação ao longo da vida chegou à maioria e ganhou visibilidade internacional. Ressaltou-se que a educação pode acontecer em qualquer momento da vida e que nem a escola nem o sistema educacional são os espaços em que a maior parte da aprendizagem adulta se realiza. A aprendizagem e o adulto como aprendente passaram a ganhar cada vez mais espaço nas discussões. O relatório final enfatiza que “os adultos querem aprender coisas específicas em estágios diferentes de sua vida [...]”. Assim, o principal objetivo da educação está se tornando o de ajudar as pessoas a aprender sozinhas” (UNESCO, 1972c). O relatório deixa claro que o significado de “ao longo da vida” não é que as pessoas devem participar de aprendizagem organizada do útero ao túmulo, mas ter acesso a oportunidades de aprendizagem na idade de 2 ou 3 anos até o final da vida. O documento afirma que a palavra-chave é “aprendizagem”, que se distingue claramente de “educação” em sua acepção tradicional. Destaca o fato de que os educadores não devem se preocupar com a transmissão de informação aos educandos, e sim com as necessidades dos aprendentes que monitoram as próprias

4. Entre as muitas conclusões pertinentes do relatório vale destacar a quinta: “que a conclusão necessária é que a educação de adultos não deve ser considerada como um luxo, para umas poucas pessoas excepcionais, nem como algo que ocupa somente um período curto no início da adultez, mas que a educação de adultos é uma permanente necessidade nacional, um aspecto inseparável da cidadania, e, por isso, deveria ser tanto universal quanto ao longo da vida” (Ireland, 1979, p. 16).

respostas e sabem como utilizar as ferramentas de aprendizagem mais recentes.

Em um campo sem tradição em avaliar suas atividades e sem instrumentos e indicadores para a coleta de informações, a ampliação do conceito coloca imensos desafios para os responsáveis pela elaboração e implementação de práticas de educação de adultos na perspectiva da educação ao longo da vida. A própria retrospectiva preparada por Lowe (UNESCO, 1972a) refere-se a essas fragilidades fundamentais no capítulo VIII, sobre métodos e técnicas, observando que para muitos Estados-membros avaliar significa pouco mais que estimar quantas pessoas foram alfabetizadas. Constata que, além da utilidade prática como meio para mensurar o valor de um programa, procedimentos de avaliação obrigam gestores e organizadores a definir seus objetivos com precisão. Afirma que a elaboração de estatísticas é especialmente complexa em razão da diversidade de metodologias, terminologias e sistemas de classificação empregados e sugere que, na ausência de um sistema internacional classificatório da educação informal de adultos, a UNESCO deveria desenvolver estudos nesse campo. Um documento de trabalho preparado especificamente pelo Instituto de Estatística da UNESCO (Paris) para a conferência constatou que, apesar do progresso alcançado na última década na compilação de estatística para educação escolar e universitária, “pouca ou nenhuma informação desse tipo está disponível para a educação de adultos, e nem sequer existe um marco classificatório ao qual possa ser integrada” (UIS, 1972, p. 1).

A CONFINTEA III concluiu com um conjunto de 33 recomendações, muitas delas, mais de 50 anos depois, ainda bastante atuais. As recomendações 16 e 24 destacaram a necessidade de dedicar mais recursos à elaboração de livros e outros materiais de leitura para todos os níveis e categorias de EDA, fortalecendo a produção local. Na recomendação 28, as universidades foram convocadas a desempenhar um papel mais efetivo na formação inicial e continuada de educadores, na pesquisa e no intercâmbio de informações. A recomendação 14, sobre a coleta e processamento de dados, convidava os Estados-membros a

considerar a possibilidade de um projeto inicial para a coleta de dados com vistas ao estabelecimento, após as análises, avaliações e ajustes necessários, de um sistema permanente para a coleta e processamento de dados estatísticos sobre educação de adultos, que é essencial nos estágios de avaliação e planejamento (UIL, 1972, p. 48).

No entanto, poucos Estados-membros fizeram isso na prática. Uma das recomendações devidamente atendidas pela UNESCO foi a de número 7, que propunha à organização explorar a possibilidade de preparar uma recomendação⁵ aos Estados-membros sobre o desenvolvimento da educação de adultos com foco na libertação total do ser humano. Como resultado, em 1976, a Conferência Geral da UNESCO aprovou a Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos. Por fim, a recomendação 33 solicitava à UNESCO “explorar a possibilidade de convocar as conferências internacionais de educação de adultos com mais frequência e de organizar a próxima em um país em desenvolvimento” (UNESCO, 1972b, p. 58). A UNESCO demorou quase 40 anos para atender a esse pedido.

Não há dúvida de que o documento que mais marcou os 13 anos entre as CONFINTEAs III e IV foi a Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos, aprovada e adotada na 19ª Conferência Geral da UNESCO, realizada em Nairóbi, Quênia, em 1976. Constituiu a primeira ação normativa nesse campo amplo e complexo. Uma versão preliminar da recomendação foi elaborada e submetida a um comitê de especialistas governamentais, em uma reunião em Paris entre 2 e 12 de junho de 1976, em que participaram representantes de 63 Estados-membros, além de observadores de ONGs e outras organizações. De acordo com John Forbes, então diretor-geral assistente da UNESCO, a recomendação tinha três objetivos fundamentais: “tornar evidentes as características específicas da educação de adultos [...] na perspectiva da apren-

5. Na terminologia da Organização das Nações Unidas (ONU) há dois tipos de “obrigação” – legal e moral – para os Estados-membros: a convenção, que tem como base um tratado internacional que todos os signatários devem cumprir, e a recomendação, que não implica obrigatoriedade legal, mas possui força moral.

dizagem ao longo da vida”, “mobilizar apoio político” para seu desenvolvimento e “pavimentar o caminho para a ação em nível nacional” (UNESCO, 1976, anexo II, p. 1).

PARIS: A QUARTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (1985)

Ao iniciar os preparativos para a quarta conferência internacional, em 1982, a Recomendação de Nairóbi se tornou uma referência central. Na avaliação de Knoll, a CONFINTEA IV não foi especialmente bem planejada nem estrategicamente bem-sucedida (2007, p. 37). Porém, em comparação com as três edições anteriores, os trabalhos de organização, tanto de documentos como de reuniões, mostraram-se muito mais extensos e detalhados. Recursos para os preparativos foram incluídos no Programa e Orçamento Aprovados para 1981-1983. Uma das ações foi um convite aos Estados-membros para fornecer informações sobre o desenvolvimento da educação de adultos à luz da Recomendação de Nairóbi como base para um relatório sinóptico. O Secretariado enviou uma carta em 29 de março de 1982 a todas as comissões nacionais acompanhada de um guia cujo objetivo era estimular a reflexão sobre as tendências em EDA desde 1976, antes de apresentar dados e comentários. O guia e as perguntas que continha seguiram a mesma estrutura que a própria recomendação. Foram recebidas 76 respostas, representando, de maneira equilibrada, a distribuição geográfica dos países. Esses relatórios formaram a base para o documento preparado pelo Secretariado com o título nem um pouco sinóptico *Adult Education since the Third International Conference on Adult Education (Tokyo, 1972) – Round-up of Replies to the Survey Carried Out by UNESCO among National Commissions with a View to Gathering Information on the Development of Adult Education*.

Os dados e informações coletados e apresentados nesse relatório também serviram para a elaboração do principal documento de trabalho da conferência: *O desenvolvimento da educação de adultos: aspectos e tendências* (UNESCO, 1985b). No entanto, esses dados constituíram somente um dos elementos utilizados para a elaboração do documento. Houve também uma série de consultas orga-

nizadas em várias regiões com vistas à preparação da conferência. Na África, ocorreram duas reuniões técnicas sub-regionais, uma em Lomé, Togo, em julho de 1981, e outra em Lusaca, Zâmbia, em setembro de 1982. Uma reunião consultiva foi realizada para os Estados Árabes em Amã, Jordânia, também em setembro de 1982, além de seminários e oficinas. Em maio de 1983, o Escritório Regional da UNESCO para Ásia e Pacífico promoveu uma reunião consultiva. No mesmo mês, houve uma consulta para América Latina e Caribe em Havana, Cuba. Na Europa, o então Instituto da UNESCO para a Educação (UNESCO Institute for Education – UIE) organizou, com a Comissão Nacional Alemã, uma Conferência Europeia sobre Motivação para Educação de Adultos, em março de 1983. O Conselho Internacional para a Educação de Adultos (International Council for Adult Education – ICAE), fundado por Roby Kidd em 1976 depois da CONFINTEA III, realizou uma conferência junto à organização Peuple et Culture, em 1982, com o título “Para um desenvolvimento verdadeiro: o papel da educação de adultos”. Por fim, a própria UNESCO promoveu uma reunião de especialistas em abril de 1983, a fim de discutir meios para levar em conta os interesses dos trabalhadores na formulação e implementação das políticas de EDA. Também contribuíram para a produção do documento de trabalho os relatórios preparados pelos Estados-membros para a 39ª sessão da Conferência Internacional de Educação (International Conference on Education – ICE).

Nesse sentido, o formato elaborado para preparar a conferência, com reuniões consultivas nas várias regiões, envolvendo governos e organizações da sociedade civil, bem como as consultas escritas aos Estados-membros, foi o precursor das conferências subsequentes. Representou também um esforço para melhorar a coleta de dados e informações, mesmo reconhecendo, como o próprio documento de trabalho constata, que

o presente estado de estatística disponível, nacional e internacionalmente, dificulta avaliar o desenvolvimento quantitativo da educação de adultos no mundo. Onde as estatísticas existem são frequentemente incompletas e se referem a situações distintas em países diferentes (UNESCO, 1985b, p. 9).

O número de participantes da CONFINTEA IV mais do que dobrou em relação ao público de Tóquio. Além de 112 Estados-membros, houve representantes da Santa Sé, dos movimentos africanos para a libertação nacional Congresso Africano Nacional (CNA) e Organização do Povo da África do Sudoeste (South-West African People's Organization – SWAPO)⁶ e da Organização para a Libertação da Palestina (OLP). Completaram os 841 participantes 12 representantes de organizações intergovernamentais, 59 de ONGs internacionais e dois de outras instituições e fundações. Também estiveram presentes 40 ministros ou pessoas de *status* ministerial – sempre um termômetro político do evento.

Knoll (2007) relata que a conferência sofreu tensões internas e políticas. Havia, de um lado, o reflexo do conflito entre Israel e os Estados Árabes e, de outro, as tensões da própria organização geradas pela reforma da UNESCO e o desenvolvimento de novas regras para as conferências internacionais. O tema da conferência, “O desenvolvimento da educação de adultos: aspectos e tendências”, embora bastante geral, foi ancorado em certo consenso sobre o conceito amplo da educação estabelecido na Recomendação de Nairóbi. O mesmo conceito, com alguns desdobramentos, fundamentou as discussões em Hamburgo e Belém, apesar da recomendação em Hamburgo, repetida em Belém, de que o documento, por mais atual que fosse, já tinha muitos anos e precisava de revisões. Por sua importância, é pertinente reproduzir o conceito aqui:

- a expressão “educação de adultos” designa o conjunto de processos organizados de educação, independentemente do conteúdo, do nível e do método, quer sejam formais ou não formais, quer prolonguem ou substituam a educação inicial dispensada nos estabelecimentos escolares e universitários e sob a forma de aprendizagem profissional, graças aos quais pessoas consideradas adultas pela sociedade de que fazem parte desenvolvem suas aptidões, enriquecem seus conhecimentos, melhoram suas qualificações técnicas ou profissio-

6. O diretor-geral da UNESCO nesse período foi o senegalês Amadou-Mahtar M'Bow.

nais ou recebem uma nova orientação, e fazem evoluir suas atitudes ou seu comportamento na dupla perspectiva de um desenvolvimento integral do ser humano e de uma participação no desenvolvimento socioeconômico e cultural equilibrado e independente;

- a educação de adultos não pode, todavia, ser considerada por si só, mas sim como um subconjunto integrado em um projeto global de educação permanente;
- a expressão “educação permanente” designa um projeto global que visa tanto reestruturar o sistema educacional existente como desenvolver todas as possibilidades de formação fora desse sistema;
- em tal projeto, a pessoa é agente de sua própria educação por interação permanente entre suas ações e sua reflexão;
- a educação, longe de se limitar ao período da escolaridade, deve abarcar todas as dimensões da vida, estender-se a todas as competências e domínios do saber, adquirir-se por meios diversos e favorecer todas as formas de desenvolvimento da personalidade;
- os processos educativos em que crianças, jovens e adultos de todas as idades estão envolvidos ao longo de sua vida, qualquer que seja sua forma, devem ser considerados como um todo (UNESCO, 1976, anexo I, p. 3).

Os documentos apontam tendências comuns no campo da EDA globalmente. A EDA é vista como um meio para alcançar a justiça social e a igualdade educacional. Ao mesmo tempo, sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social é considerada fundamental. Além dessas funções, na maioria dos países industrializados, a EDA possui um vínculo forte com o emprego e a capacidade de ajudar as pessoas a lidar com mudanças tecnológicas, econômicas e sociais. Nos países menos desenvolvidos, o foco da EDA é ainda o de oferecer educação a quem não teve a oportunidade de acesso à escola. Nos dois contextos, os desafios são parecidos. A EDA precisa interagir com as mudanças tecnológicas, procurar formas de superar o analfabetismo e, concomitantemente, contribuir para resolver os principais problemas “de nossos

tempos”. Na questão do analfabetismo, sempre associado com países menos desenvolvidos e pobres, o Relatório da Comissão II observou que representantes de países industrializados se referiram à redescoberta do analfabetismo em suas sociedades. Conhecido como “alfabetismo residual”, “analfabetismo funcional”, “recaída no analfabetismo” ou simplesmente “novo analfabetismo”, era quantitativa e qualitativamente distinto do analfabetismo de massa nos países em desenvolvimento, mas configurava um desafio para quem achava que o analfabetismo era coisa do passado.

No relatório final, menciona-se mais uma vez que, apesar dos avanços da Recomendação de Nairóbi, uma das tarefas mais urgentes era a de desenvolver um marco conceitual para padronizar as estatísticas da EDA e ferramentas adequadas para a coleta de dados. Na seção “Pesquisa, planejamento e avaliação”, contida nas recomendações finais, observa-se a necessidade de “prestar atenção especial para a [grifo original] necessidade de uma coleta sistemática de estatística e de continuar oferecendo assistência aos Estados-membros nessa área” (UNESCO, 1985b, p. 65). As recomendações, por serem excessivamente extensas – ocupam 23 páginas – e muito abrangentes, perdem força e possibilidade de impacto. Já a Declaração da Conferência, cuja palavra-chave é “aprendizagem”, tem o mérito de ser curta, mas não estabelece metas concretas a alcançar na década seguinte. Reconhece que o direito a aprender constitui mais do que nunca o maior desafio para a humanidade e destaca que “o ato de aprender, jazendo no centro de toda atividade educacional, transforma seres humanos de objetos à mercê de eventos em sujeitos que criam a própria história” (UNESCO, 1985b, p. 67). Dessa forma, antecipa a retórica inspiradora de Hamburgo e justifica o apelo de Belém à urgência de passar da retórica para a ação.

HAMBURGO: A QUINTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (1997)

As CONFINTEAS V e VI seguiram um formato organizativo e mobilizador bastante parecido. Ambas foram precedidas de amplos processos de documentação e mobilização com o objetivo de es-

tabelecer tendências e desafios globais. Os Estados-membros da UNESCO foram convidados a preparar e a validar seus relatórios nacionais sobre o estado da arte da educação de adultos no respectivo país da maneira mais participativa e coletiva possível. Antes das duas conferências, ocorreram cinco conferências regionais, e cada uma delas produziu um relatório regional de síntese, tomando como base os relatórios nacionais. Cada conferência terminou com um documento divulgado e debatido antes e durante o encontro e aprovado por unanimidade no final – a Declaração de Hamburgo, em 1997, e o Marco de Ação de Belém, em 2009. Porém, o contexto e o clima em que cada conferência foi realizada foram bastante distintos, o que se refletiu no tom das declarações finais e no espírito formalístico de cada evento.

Hamburgo nasceu no final de um longo ciclo de conferências que a comunidade internacional promoveu durante a década de 1990, começando com a Cúpula Mundial pela Criança (Nova York, Estados Unidos, 1990) e a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990). Nas 13 conferências do ciclo,⁷ os governos participantes se comprometeram a endereçar com urgência alguns dos problemas mais prementes que o mundo enfrentava como parte de uma nova agenda para o desenvolvimento mundial. Tais problemas se referiam ao bem-estar de crianças, à proteção do meio ambiente, aos direitos humanos, ao empoderamento de mulheres, ao emprego produtivo, à saúde reprodutiva e ao desenvolvimento urbano, todos ligados aos temas

7. 1990 – Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia; 1990 – Cúpula Mundial pela Infância (Nova York, Estados Unidos); 1992 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro); 1993 – Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, Áustria); 1994 – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, Egito); 1994 – Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Bridgetown, Barbados); 1994 – Conferência Mundial sobre Redução de Desastres Naturais; 1995 – Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, Dinamarca); 1995 – 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, China); 1995 – 9º Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção ao Crime e o Tratamento de Infratores (Cairo, Egito); 1996 – 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) (Istambul, Turquia); 1996 – Cúpula Mundial da Alimentação (Roma, Itália); 1996 – 9ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD IX).

de paz, desenvolvimento e segurança humana. Cada conferência chegou a acordos sobre questões específicas em um novo espírito de cooperação e propósito globais. Ao mesmo tempo, buscou articular seus temas e planos de ação aos das outras conferências de maneira deliberada, fortalecendo o entendimento comum do processo de desenvolvimento que enfatizava o papel da democracia e o respeito a todos os direitos humanos e 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 para todos. Os dois eixos percorreram a década. No primeiro caso, em Hamburgo e em termos da educação de adultos, procurava-se expressar a centralidade do ser humano no processo de desenvolvimento e a essência da aprendizagem para esse desenvolvimento. No segundo, embora em Hamburgo se tenha buscado resgatar o verdadeiro significado de educação para todos no sentido amplo e na perspectiva do conceito da aprendizagem ao longo da vida (*lifelong learning*), durante a década de 1990, o direito de todos à educação, lançado em Jomtien, terminou reduzido ao direito de todas as crianças à educação (Ireland, 2009, p. 1-2).

Seguindo o padrão de todas as CONFINTEAs, o diretor-geral da UNESCO, o espanhol Federico Mayor, aprovou a formulação de um processo de consulta aos Estados-membros para avaliar as atividades de EDA desde a conferência anterior. Para esse fim, o Secretariado encaminhou a todos os Estados-membros um questionário

elaborado para obter informações sobre eventos significativos junto com uma reflexão sobre as mudanças recentes e as perspectivas para o desenvolvimento da EDA e sua contribuição para resolver as principais questões em pauta no século vinte e um (UNESCO, 1997, p. 1).

O questionário buscava informações sobre educação de adultos no sentido mais amplo, e as comissões nacionais da UNESCO foram convidadas a “envolver todos os atores preocupados com a EDA (associações, empregadores, sindicatos, mídia, ONGs) e, onde for necessário, estabelecer grupos de trabalho com esse objetivo” (UNESCO, 1997, p. 1). Até 31 de outubro de 1996, 68 respostas foram

recebidas. O número de respostas dos países da Ásia e da África foi considerado insuficiente, e somente nove ONGs responderam ao questionário. Mais uma vez, a qualidade das informações variou muito de país para país, e o fato de menos de 50% dos Estados-membros responderem ao questionário impôs limitações à representatividade dos dados. Com base nessas informações, o Secretariado preparou o documento *Educação de adultos desde a quarta Conferência Internacional de Educação de Adultos (Paris, 1985)*, que buscava estabelecer as principais tendências mundiais em EDA.

Além do processo já tradicional de consulta aos Estados-membros com as fragilidades identificadas nos anteriores, o anexo II do relatório sinóptico apresenta um levantamento das atividades da UNESCO no campo da educação e da EDA entre 1985 e 1995 que fazem parte da missão da organização, mas não de um processo direcionado de mobilização para a conferência. Depois da Conferência de Tóquio, talvez seja a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, o evento mais marcante, inclusive por ter estabelecido metas concretas para a educação escolar de crianças, jovens e adultos. Jomtien adotou o conceito de “educação básica” que satisfizesse as necessidades fundamentais de aprendizagem de cada pessoa – criança, jovem ou adulto –, propondo uma visão ampliada, que não fosse restrita à educação escolar nem à infância. Hamburgo aprofundou e ampliou o conceito de educação para todos os jovens e adultos ao longo da vida.

Com base nas 68 respostas ao questionário dos Estados-membros e nas nove das ONGs, o Secretariado identificou uma série de tendências no desenvolvimento da EDA durante os 12 anos que separaram a CONFINTEA V da IV. Em primeiro lugar, aponta as profundas diferenças entre EDA no Norte e no Sul. “O que separa esses dois grupos de países é a interpretação dada ao conceito de educação de adultos no que se refere a circunstâncias diferentes” (UNESCO, 1997, p. 2). Uma segunda tendência indicada é o aumento das políticas que tomam como referencial a educação ao longo da vida e que resultam em programas que abrangem a educação geral e a aquisição de habilidades. A terceira tendência apresenta dois eixos: para os países em desenvolvimento e para os industrializados. Nos países em desenvolvimento, há duas prioridades

básicas: uma voltada para o processo de “pós-alfabetização” e a necessidade de torná-lo mais variado, e a outra ligada à questão da necessidade de diversificar as formas de desenvolver a educação para o trabalho. No caso dos países industrializados, houve uma tendência para que as questões de desemprego e de reestruturação do mercado de trabalho dominassem as preocupações no campo da EDA, expressas em cursos de treinamento profissionalizante de curto prazo para integrar, requalificar ou retreinar a força de trabalho para o mercado. A quarta tendência evidenciada é o consenso entre os Estados-membros e as ONGs sobre o princípio da participação, articulado com o princípio da motivação. Existe um reconhecimento crescente de que o adulto é o agente da própria educação e que cabe a sua comunidade local a responsabilidade pelo próprio desenvolvimento. “Essa preocupação em conferir aos beneficiários a responsabilidade pela ação educacional e a necessidade de adaptá-la ao contexto e às necessidades locais tem acelerado o processo de descentralização das estruturas e da gestão da educação de adultos” (UNESCO, 1997, p. 2). Infelizmente, como o relatório observa, em certos casos, especialmente em países menos desenvolvidos, a descentralização dos processos de decisão não tem sido acompanhada da necessária descentralização de recursos. Embora, em termos formais, a maioria dos Estados-membros tenha incluído a educação de adultos como parte integrante do sistema educacional e reconhecido sua complementaridade com a educação formal, na realidade existem poucas pontes entre os níveis formal e não formal e nenhum equilíbrio na distribuição de recursos orçamentários entre os dois.

O documento destaca ainda a crescente participação de ONGs e associações em geral na oferta da educação, aliada a uma retirada gradual do Estado do financiamento e da gestão da educação, em especial da educação de adultos, que permanece como o “primo pobre” do sistema educacional na maioria dos países em desenvolvimento. Ressalta que os beneficiários prioritários são (e continuarão sendo) as mulheres e os jovens – uma preocupação comum entre os países industrializados e em desenvolvimento. Identifica uma tendência para a alfabetização ser entendida de maneira mais ampla, como uma etapa do processo de aprendiza-

gem, e reconhece o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação para estratégias de aprendizagem, mas também o acesso desigual a essas tecnologias devido ao custo. Por fim, aponta um crescimento da cooperação bilateral e do que chama de cooperação horizontal entre países com preocupações semelhantes.

A CONFINTEA V foi realizada de 14 a 18 de julho de 1997, no Congress Centrum (Centro de Convenções), em Hamburgo, Alemanha. Participaram mais de 1.500 pessoas, incluindo 41 ministros, 15 vice-ministros e três subministros, 729 representantes de 130 Estados-membros, dois de membros associados e dois de Estados não membros, um da Palestina, 14 do Sistema ONU, 21 de organizações internacionais, 478 de ONGs e 237 de fundações. Merecem destaque o número de representantes da sociedade civil e o de parceiros que participaram da organização da conferência: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS), Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (UNHCR), Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), Banco Mundial, Organização Mundial da Saúde (OMS), Conselho da Europa, União Europeia e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A conferência foi organizada em torno de quatro atividades principais: 1) discussões plenárias; 2) adoção da Declaração de Hamburgo e da Agenda para o Futuro; 3) troca de experiências sobre o presente e o futuro da aprendizagem de adultos no mundo, por meio de 33 sessões paralelas; e 4) mesas-redondas e painéis públicos. Duas comissões discutiram a declaração e a agenda. A proposta do Secretariado da conferência de que todos os participantes tivessem direito à voz foi aceita, reservando o direito a voto aos representantes dos Estados-membros. Assim, a CONFINTEA V contou com um grande público, incluindo uma diversa e numerosa representação da sociedade civil, e foi realizada em um clima participativo e democrático.

Em seu discurso de encerramento, o diretor-geral da UNESCO (presente na abertura e no encerramento da conferência), descreveu o encontro como um momento decisivo, “porque pela primeira vez, no discurso sobre a educação de adultos, produtividade e democracia são vistas como exigências simultâneas para o desenvolvimento humano”. E mais:

Esta conferência conseguiu, por meio de um novo tipo de diálogo entre representantes de governo e da sociedade civil, articular a educação de adultos com o desenvolvimento humano sustentável e equitativo, com a geração de emprego e renda e com as principais metas do desenvolvimento social (UIL, [s. d.], p. 2-3).

A Declaração de Hamburgo, partindo do conceito estabelecido na Recomendação de Nairóbi e do entendimento da educação como uma intervenção social destinada a satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem dos indivíduos de Jomtien, define a educação de adultos como

o processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas “adultas” pela sociedade desenvolvem suas habilidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, direcionando-as para a satisfação de suas necessidades e as de sua sociedade. A educação de adultos inclui a educação formal, a educação não formal e o espectro da aprendizagem informal e incidental disponível em uma sociedade multicultural, em que os estudos baseados na teoria e na prática devem ser reconhecidos (Brasil, 1998, p. 89).

Essa ampla definição de aprendizagem de adultos teve seu desdobramento na Agenda para o Futuro, organizada em dez temas, cada um deles apresentado por meio de uma descrição, seguida por uma relação de compromissos. A agenda evita estabelecer metas concretas, exceto em dois casos,⁸ sugerindo que as

8. Tema 3, item 25-b (“Garantir o direito universal à alfabetização e à educação básica”) e tema 9, item 49- b (“Os aspectos econômicos da educação de adultos”).

taxas de analfabetismo feminino sejam reduzidas à metade até o ano 2000 e reforçando a proposição da Comissão Internacional sobre a Educação para o Século XXI de que ao menos 6% do produto interno bruto (PIB) dos Estados-membros seja investido em educação, “destinando uma parte equitativa do orçamento da educação à educação de adultos” (Brasil, 1998, p. 123). Por outro lado, a agenda compromete-se em lançar a Década Africana Paulo Freire de Alfabetização para Todos⁹ e em atualizar a Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos de 1976. Como parte da estratégia de seguimento, também afirma que “devem ser estabelecidos um fórum e um mecanismo de consulta para assegurar a execução das recomendações e conclusões da presente conferência” e que “a UNESCO deverá estudar a possibilidade de um exame interagência desta Agenda ocorrer no meio do decênio que separa a atual da próxima conferência internacional sobre a educação de adultos” (Brasil, 1998, p. 128). Somente o último compromisso foi cumprido, quando se realizou em Bancoc, seis anos mais tarde, o Balanço Intermediário da CONFINTEA V, que sentenciou que

chegamos à conclusão de que, não obstante os compromissos assumidos em 1997 com a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro, 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. Nosso Balanço Intermediário [...] tem revelado, efetivamente, uma regressão inquietante neste campo (PAIVA; MACHADO; IRELAND, 2004, p. 205).

O Balanço Intermediário de Bancoc registra o declínio no financiamento público para a aprendizagem e educação de adultos (PAIVA; MACHADO; IRELAND, 2004, p. 205) e a preocupação com a mudança de perspectiva – do otimismo de Hamburgo para um clima

9. Nas palavras da Declaração de Hamburgo: “A Conferência vê com agrado a iniciativa de se proclamar a década da alfabetização, a partir de 1998, em homenagem a Paulo Freire”.

de medo e insegurança em 2003. Enfatiza a urgência de monitorar as metas e recomendações aprovadas na CONFINTEA V, e, na ausência de instrumentos próprios, sugere que essas recomendações sejam articuladas com o Plano Internacional de Ação da Década de Alfabetização da ONU e o Marco de Ação de Dacar, utilizando o mecanismo do *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos* (EPT) para acompanhar o progresso com respeito especialmente à alfabetização (PAIVA; MACHADO; IRELAND, 2004, p. 209). Não é de surpreender que o lema escolhido quase como palavra de ordem para o processo da CONFINTEA VI tenha sido “Da retórica para a ação”.

BELÉM: A SEXTA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (2009)

Os preparativos para a CONFINTEA VI foram iniciados após a Resolução 5 da 33ª Conferência Geral da UNESCO e da Decisão 9 da 175ª sessão do Conselho Executivo da organização, convidando formalmente o diretor-geral, o japonês Koïchiro Matsuura, a tomar as providências necessárias para organizar o evento, recomendadas pela referida Conferência Geral. Em seguida, o diretor-geral anunciou ter aceitado a oferta do governo do Brasil para sediar a CONFINTEA. O processo preparatório foi estruturado com base em três componentes fundamentais: relatórios nacionais e regionais; conferências regionais; e relatório global e marco de ação, a serem apresentados e aprovados na conferência.

Como no processo preparatório para Hamburgo, o Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UNESCO Institute for Lifelong Learning – UIL) enviou em 2007 aos Estados-membros da UNESCO um roteiro/questionário para orientar a elaboração do relatório nacional, recomendando que este fosse elaborado de maneira participativa e, quando possível, validado em um encontro nacional. Dos 193 Estados-membros, 154 produziram relatórios, os quais constituíram uma das fontes essenciais para a elaboração dos relatórios regionais. Esses documentos foram apresentados e formalmente validados nas cinco conferências regionais preparatórias.

Essas conferências tinham estrutura e objetivos bastante similares: discutir e validar o relatório regional, buscando identificar as questões-chave relacionadas com a aprendizagem e educação de adultos em sua região e formulando as recomendações e estratégias a serem submetidas à conferência global. A primeira conferência foi a da América Latina e Caribe, na Cidade do México (setembro de 2008), seguida por Ásia e Pacífico, em Seul, Coreia do Sul (outubro de 2008), África, em Nairóbi, Quênia (novembro de 2008), Europa, América do Norte e Israel, em Budapeste, Hungria (dezembro de 2008), e, por fim, Estados Árabes, em Túnis, Tunísia (janeiro de 2009) (UNESCO, 2009).

O terceiro componente do processo preparatório foi o *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education – GRALE)*. Embora todas as conferências internacionais anteriores tenham sido precedidas pela elaboração de um tipo de estado da arte mundial em educação de adultos, o GRALE foi anunciado como o primeiro de uma série regular de relatórios com a missão de monitorar os compromissos de Belém e incentivar a coleta de estatísticas e informações mais detalhadas e precisas sobre a educação de adultos mundialmente, nos moldes do *Relatório de Monitoramento Global (Global Monitoring Report – GMR)*. O primeiro GRALE utiliza as informações e análises dos cinco relatórios regionais em conjunto com estatística comparativa e dados de pesquisa.

O relatório evidencia a conhecida e histórica diversidade do campo da EDA, que abrange programas de alfabetização, educação compensatória ou equivalência, cursos dedicados à formação técnica e profissional, programas voltados para o desenvolvimento de habilidades para a vida e acesso às novas tecnologias de informação e comunicação, entre outros. Chama a atenção para os baixos índices de participação e o acesso desigual às oportunidades de aprendizagem. Reconhece que a aprendizagem ao longo da vida permanece mais como visão do que realidade, embora possua influência mais tangível nas políticas de EDA nos países industrializados, onde permeia outras áreas de política pública com as quais tem interface. Em geral, a evidência mostra a inexistência de fontes de financiamento estáveis que se refletem na remuneração dos

educadores e em seu *status* social. Há também uma polarização entre uma visão mais instrumental da EDA nos países industrializados, onde a ênfase está na formação de mão de obra para garantir a competitividade das economias, e uma visão mais escolar e compensatória da maioria dos programas de EDA nos países em desenvolvimento, em que predominam iniciativas dedicadas à alfabetização em seu sentido mais fundamental.

Contudo, o próprio relatório reconhece o desafio constituído pela abrangência do campo – na maior parte dos relatórios nacionais, os dados coletados regularmente cobrem apenas o setor de educação – e as limitações das informações apresentadas: “Devido principalmente à falta de coleta regular e sistemática de dados sobre as áreas acordadas, a maior parte das informações não é comparável” (UNESCO, 2010b). Porém, o GRALE sinaliza avanços significativos na oferta de EDA nos 12 anos desde Hamburgo e representa um trabalho de relatoria passível de aprofundamento e aperfeiçoamento no futuro.

Um elemento adicional criado pelo UIL para servir de caixa de ressonância foi o grupo consultivo. Composto de representantes de governos, da UNESCO, de outras agências internacionais e multilaterais e de organizações da sociedade civil, como a Associação para o Desenvolvimento da Educação na África (ADEA) e o Conselho Internacional de Educação de Adultos (ICAE), o grupo se reuniu pela primeira vez em Elsinore, Dinamarca, em março de 2007¹⁰ e em mais três ocasiões ao longo do processo. As agências internacionais e multilaterais tiveram participação tímida, com duas notáveis exceções: a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Comissão Europeia, que sublinharam as dificuldades de articulação enfrentadas por um campo de ação de caráter multissetorial.

Diferentemente da CONFINTEA V, em 2009, após longas discussões com a sociedade civil organizada, decidiu-se manter o

10. A primeira reunião do grupo consultivo foi sediada pela Comissão Nacional da UNESCO Dinamarquesa e realizada em 1 e 2 de março de 2007, em Elsinore, no mesmo lugar da primeira conferência, em 1949.

espírito estritamente intergovernamental da conferência de acordo com o regulamento da própria organização.¹¹ Assim, embora a sociedade civil tivesse representantes nas delegações nacionais e representantes diretos no caso de organizações formalmente convidados pela UNESCO,¹² sua presença foi menor do que em Hamburgo. Com o espírito de aprofundar as temáticas propostas pela CONFINTEA e preparar os representantes da sociedade civil para uma participação mais informada e eficaz, o ICAE organizou um seminário *on-line* para discutir quatro questões específicas – alfabetização para todos; educação e migração; educação de pessoas adultas no mundo do trabalho; e redução da pobreza – e, posteriormente, o Fórum Internacional da Sociedade Civil (FISC), antecedendo a CONFINTEA em Belém, em dezembro de 2009.¹³

Outro segmento que se mobilizou para a conferência foi o dos aprendentes, os sujeitos do processo de aprendizagem e educação de adultos. Embora viessem se organizando desde a década de 1990, processo que o lançamento do movimento internacional dos Festivais de Aprendizagem de Adultos (Adult Learners' Weeks), em 2000, ajudou a consolidar, foi durante a Conferência Internacional na Escócia, realizada de 31 de março a 4 de abril de 2009, que os aprendentes resolveram estabelecer uma rede global e produzir uma Carta Internacional dos Aprendentes Adultos. O painel e a apresentação da carta, que destacou o direito de todos os educandos adultos de participar no desenvolvimento de políticas para sistemas de aprendizagem ao longo da vida (artigo 1º), tiveram ampla ressonância na Conferência de Belém.

A CONFINTEA VI foi originalmente planejada para o período de 19 a 22 de maio, mas, após o alastramento da pandemia da gripe H1N1, o governo brasileiro decidiu, como medida cautelar, adiá-la para dezembro. Assim, a conferência foi realizada no Centro

11. O regulamento para a classificação geral das várias categorias de encontros convocados pela UNESCO define a CONFINTEA como um encontro intergovernamental categoria II (UNESCO, 179 EX/45).

12. Ver a decisão 179 EX/45, de 7 de março de 2007, que contém as listas dos vários tipos de entidades com direito a serem convidadas para a conferência.

13. Para mais informações sobre o FISC, ver Eccher, 2010; Haddad, 2009.

de Convenções Hangar, em Belém do Pará, de 1 a 4 de dezembro. Reuniu 1.125 participantes de 144 países, incluindo 55 ministros e vice-ministros e 16 embaixadores e delegados permanentes junto à UNESCO.

Sob o lema oficial “Aproveitando o poder e o potencial da aprendizagem e educação de adultos para um futuro viável”, a conferência e o Marco de Ação de Belém tiveram dois focos principais: a articulação da educação e da aprendizagem e a ênfase na questão da implementação de políticas públicas. De um lado, a CONFINTEA VI reforça o conceito da educação de adultos que se originou na Recomendação de Nairóbi, em 1976, e que a CONFINTEA V aprofundou. O Marco de Ação de Belém reconhece que “aprendizagem e educação de adultos representam um componente significativo do processo de aprendizagem ao longo da vida, envolvendo um *continuum* que passa da aprendizagem formal para a não formal e para a informal”, e que “são também imperativas para o alcance da equidade e da inclusão social, para a redução da pobreza e para a construção de sociedades justas, solidárias, sustentáveis e baseadas no conhecimento” (UNESCO, 2010a, p. 6-7). Como Lima (2010, p. 33) comenta, o destaque para políticas e práticas de aprendizagem e educação ao longo da vida têm

a vantagem de retornar aos conceitos de educação e de formação de adultos, conceitos esses francamente desvalorizados ao longo da última década no âmbito de discursos e de orientações políticas nacionais e transnacionais, a favor das qualificações, competências e habilidades economicamente valorizáveis.

A programação formal da CONFINTEA VI foi organizada em torno de quatro conferências, cinco mesas-redondas, sessões plenárias, uma comissão para receber e debater as emendas encaminhadas ao Marco de Ação, complementada por 32 oficinas paralelas. Das mesas-redondas, quatro¹⁴ se voltaram para questões

14. Somente a quinta e última mesa-redonda teve um título e função um pouco mais especulativa e prospectiva: “O caminho para a frente” (“*The way forward*”).

de implementação – “Políticas e governança para a educação de adultos”, “Financiamento da educação de adultos”, “Alfabetização como competência-chave para a aprendizagem ao longo da vida” e “Garantindo a qualidade da EDA e avaliando resultados de aprendizagem” – e refletiram a estrutura e o tom de pragmatismo do Marco de Ação de Belém e o objetivo declarado de avançar da retórica para a ação. O documento versa sobre sete eixos – alfabetização de adultos; políticas; governança; financiamento; participação, inclusão e equidade; e qualidade – e termina com recomendações para o monitoramento da implementação do Marco de Ação. Estas incluem desenvolver um conjunto de indicadores comparáveis, estabelecer um mecanismo de monitoramento regular para avaliar os compromissos assumidos na conferência e elaborar um relatório trienal a ser submetido à UNESCO. Implícita nisso está a busca de melhorar a qualidade das fontes e das formas de coleta de dados e informações.

MARRAKECH: A SÉTIMA CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DA UNESCO (2022)

Não há como entender o processo que caracteriza a CONFINTEA VII sem abordar alguns detalhes sobre o tumultuado período entre essa conferência e a anterior.

No campo específico da aprendizagem e educação de adultos, a produção de cinco *Relatórios Globais sobre a Aprendizagem e Educação de Adultos (Global Reports on Adult Learning and Education – GRALEs)* deve ser considerada um avanço fundamental no processo de monitorar e acompanhar as recomendações aprovadas na CONFINTEA VI, de 2009. O primeiro GRALE, lançado durante a Conferência de Belém, visou elaborar um balanço geral da educação de adultos globalmente, utilizando dados primários dos relatórios nacionais e dados secundários de outros relatórios e fontes. Apontou a diversidade de atividades desenvolvidas no campo da EDA, mas identificou uma polarização crescente entre visões e práticas de educação de adultos em países industrializados, em desenvolvimento e emergentes. Observou que “os dados coletados apresentam um quadro deprimente de um setor que ainda

não conseguiu convencer os governos sobre os benefícios que podem ser gerados, tampouco sobre os custos do não investimento” (UNESCO, 2010b, p. 120). Quatro anos mais tarde, o GRALE II concluiu que, com base nas informações fornecidas pelos informes nacionais, “pouca coisa mudou desde a CONFINTEA VI, em 2009” (UIL, 2013, p. 153). As conclusões dos dois relatórios indicam um cenário desanimador, de pouco progresso para a educação de adultos, inclusive com prioridades bastante divergentes para o Norte e o Sul globais, nesse longo período posterior à euforia de Hamburgo em 1997. Somada à pouca prioridade dada à aprendizagem e educação de adultos por um número significativo de governos, o setor foi também duramente afetado pelo conjunto de crises.

Depois do GRALE I, os quatro relatórios seguintes dedicaram uma parte para monitorar os eixos principais estabelecidos em Belém e outra para um tema específico: no GRALE II, “Repensando a alfabetização”; no GRALE III, “O impacto da aprendizagem e da educação de adultos na saúde e no bem-estar, no emprego e no mercado de trabalho e na vida social, cívica e comunitária”. O GRALE IV (2019) destacou a questão da participação, equidade e inclusão com o tema “Não deixar ninguém para trás: participação, equidade e inclusão”. Em uma referência clara à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas (ONU), que determinou, por meio do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4, que os Estados-membros devem “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos” (ONU, 2015), o GRALE IV insistiu no papel crucial da aprendizagem e educação de adultos (AEA) para alcançar as metas. A AEA apoia o alcance não apenas do ODS 4, mas também de uma gama de outros objetivos, entre eles os relativos a pobreza, saúde e bem-estar, igualdade de gênero, trabalho decente e crescimento econômico, cidades e comunidades sustentáveis, e mudança global do clima. Como os relatórios anteriores, o quarto concluiu que “há uma lacuna geral de entendimento e urgência quando se trata da coleta mais ampla de dados sobre a AEA. Com frequência, o apoio à AEA é meramente um desencargo de consciência retórico, efetivamente marginalizado por um foco desproporcional nas

escolas e universidades” (UNESCO, 2020, p. 15). Além disso, incluiu um chamamento para os Estados-membros se prepararem para a CONFINTEA VII, planejada para 2021.

Por fim, o GRALE V, lançado durante a CONFINTEA VII, em Marrakech, Marrocos, em 2022, destacou o tema “Educação para a cidadania: empoderar adultos para a mudança”. Esse quinto relatório marcou também o fim do período de 12 anos outorgado em Belém para monitorar o Marco de Ação de Belém e dar início a um novo ciclo. Estruturalmente, segue o mesmo formato dos anteriores. Começa analisando os dados e as informações enviados pelos Estados-membros com base em um questionário preparado pelo Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UNESCO Institute for Lifelong Learning – UIL), tomando como eixos cinco indicadores-chave – política, governança, financiamento, participação e equidade. A segunda parte se dedica à discussão e análise da cidadania global ativa e do papel da AEA na construção dessa nova concepção de cidadania que extrapola um território geográfico específico. O relatório afirma a relevância contínua da AEA que abrange processos formais e, crescentemente, informais na perspectiva da aprendizagem ao longo da vida. Nesse sentido, a cidadania global constitui um componente-chave do próprio paradigma da aprendizagem ao longo da vida. Na visão do relatório, a cidadania global

envolve uma mudança radical na forma como nós, humanos, nos percebemos em relação aos outros e em nosso lugar na natureza. Assim, a ECG [educação para a cidadania global] “deve estar em perfeita sintonia com esta consciência planetária” [...]. Em sua essência, a ECG trata de mudar a forma como pensamos (para entender melhor o mundo), sentimos (para sentir empatia com os outros) e agimos (para mudar nosso comportamento para melhor) (UNESCO, 2024, p. 17).

A primeira parte do relatório ressalta o impacto da pandemia sobre a já existente divisão digital na AEA que impedia muitas pessoas de continuarem os seus estudos na medida em que espaços físicos fecharam. Aponta a falta de recursos adequados e certa marginalização da AEA como campo de atividade, mas frisa a

maneira como a necessidade de responder às rápidas mudanças tecnológicas tem orientado a AEA para as demandas do mercado. Porém, os segmentos marginalizados, vulneráveis e sub-representados, como pessoas com deficiência, pessoas privadas de liberdade, minorias e populações indígenas, permanecem bastante negligenciados. O foco da segunda parte do relatório é a transformação do conceito e da natureza de cidadania, em que a globalização econômica, as mudanças climáticas e a saúde planetária e o movimento físico das pessoas – deslocamentos e migrações – têm desempenhado uma influência preponderante.

Como então educar as pessoas para essa nova forma de cidadania e os desafios implícitos? O relatório aponta como temas-chave para uma AEA voltada para a cidadania global: a alfabetização como pré-condição para a cidadania democrática; a migração; a noção de cidadania digital; a relação entre cidadania e gênero; e a situação dos povos indígenas. Todos representam temas complexos que devem fazer parte do processo educativo que busca promover “a democracia, a justiça, a equidade de gênero e o desenvolvimento científico, social e econômico” (UNESCO, 2024, p. 162), fundamentados em um conceito de desenvolvimento ecologicamente sustentável. Esses componentes farão parte do novo contrato social para a educação defendido pela UNESCO.

Ainda no campo específico da aprendizagem e educação de adultos, um segundo avanço notável foi a aprovação da Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos em 2015, adotada na 38ª Conferência Geral da UNESCO. Essa recomendação substituiu a de 1976 e constitui atualmente o único instrumento internacional de normatização sobre a educação de adultos e jovens. O documento retoma as linhas estratégicas do Marco de Ação de Belém, sublinha a abordagem da aprendizagem ao longo da vida e convida os Estados-membros a estabelecer medidas “para dar efeito aos princípios da presente Recomendação em seu território” (UNESCO, 2017, p. 6). Com base em uma abordagem abrangente e sistemática da AEA, a recomendação define três categorias de aprendizagem e habilidades: alfabetização e habilidades básicas; educação continuada e habilidades profissionais; e educação liberal, popular e comunitária e habilidades cidadãs.

Vale lembrar que já em 1997 a Agenda para o Futuro da Declaração de Hamburgo apontou que era preciso “tomar medidas necessárias para atualizar a Recomendação sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos de 1976” (UNESCO, 1998, p. 23). O Marco de Ação de Belém, de 2009, também repetiu essa recomendação. Paralelamente à revisão da Recomendação de 1976, a UNESCO realizou uma revisão da Recomendação sobre Educação e Formação Técnica e Profissional (EFTP) (Recommendation concerning Technical and Vocational Education and Training – TVET) no intuito de garantir que os dois instrumentos normativos se reforçassem mutuamente.

No campo da educação, uma sucessão de encontros, consultas e fóruns terminou com o Fórum Mundial sobre Educação realizado em Incheon, Coreia do Sul, em maio de 2015, que aprovou a Declaração de Incheon – Educação 2030. Essa declaração foi instrumentalizada com a aprovação em novembro de 2015, na Conferência Geral da UNESCO, do Marco de Ação da Educação 2030.

Paralelamente às discussões sobre o perfil e o conteúdo do texto a substituir a Iniciativa Educação para Todos – EPT (2000-2015), instalou-se o processo para renovar a Agenda de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015). Com base em um amplo programa de consultas, debates e discussões, construiu-se um consenso em torno da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Para evitar a lacuna evidente na agenda anterior, buscou-se chegar a um denominador comum a respeito de educação entre esses dois marcos reguladores do desenvolvimento e da educação mundiais, o qual se encontra no ODS 4. No campo específico da educação de adultos há destaques para a educação e formação técnica e profissional (EFTP)¹⁵ e para o aparente eterno desafio da alfabetização. Contudo, em geral a educação de adultos se encontra marginalizada como prática educativa que lida com a educação e a formação de jovens e adultos em termos formais e não formais.

15. A UNESCO define a educação e formação técnica e profissional (EFTP) como “aqueles aspectos do processo educativo que envolvem, além da educação geral, o estudo de tecnologias e ciências correlatas, além da aquisição de habilidades práticas, atitudes, compreensão e conhecimentos relacionados a ocupações em setores diversos da vida econômica e social” (UNESCO. *Glossário de terminologia curricular*. Brasília: UNESCO, 2016. p. 45).

Dois encontros marcaram o intervalo entre as CONFINTEAs VI e VII. No plano internacional, seguindo o exemplo estabelecido depois da CONFINTEA V, a UNESCO promoveu, em 2016, um Encontro de Meio Termo em Suwon, Coreia do Sul, para avaliar o estado da arte em aprendizagem e educação de adultos globalmente. Esses encontros de meio termo tiveram um propósito mais pedagógico, no sentido de incentivar cada Estado-membro a fazer um balanço dos compromissos e responsabilidades assumidas ao aprovar e assinar o Marco de Ação de Belém em 2009. O encontro de Suwon foi marcado pela participação ativa de representantes da sociedade civil organizada e pela ausência de representantes governamentais de alto escalão. Durante suas deliberações, os participantes identificaram diversas áreas de preocupação, como as disparidades continuadas de gênero, a ausência da voz dos educandos nos processos decisórios e, significativamente, a falta de recursos e de vontade política como expressões da baixa prioridade dada à AEA globalmente. Esta foi compreendida como crítica para alcançar o ODS 4 e os outros ODS, exigindo a oferta de educação de qualidade e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para jovens e adultos.

No plano nacional, o Seminário Internacional sobre Educação ao Longo da Vida – CONFINTEA Brasil +6 reuniu, no mesmo evento, o Seminário Internacional de Educação ao Longo da Vida, a Reunião Técnica Brasileira de Balanço Intermediário do Marco de Ação de Belém e a Reunião de Órgãos de Cooperação Técnica Internacionais. Foi realizado em Brasília em junho de 2016 com o intuito de “realizar um balanço das ações educacionais ocorridas em território nacional a fim de levantar subsídios que proporcionem ao País a construção de medidas efetivas e coerentes com os compromissos declarados durante a VI CONFINTEA” (Brasil, 2016a, p. 9). Como parte do processo, o Documento Nacional Preparatório elaborado pelo Brasil para a Conferência de Belém em 2009 – um processo profundamente democrático – foi atualizado (Brasil, 2016b), permitindo assim monitorar os avanços e os desafios que o Brasil ainda precisa enfrentar no campo da EJA.

O processo preparatório para a CONFINTEA VII foi, por força das circunstâncias, o mais complexo e inovador de todo o ciclo

de conferências devido principalmente à pandemia de COVID-19. Como consequência da crise sanitária, todas as atividades preparatórias tiveram de ser realizadas *on-line*, e a própria conferência se tornou um evento híbrido. Até a data foi adiada: inicialmente prevista para 2021, a conferência ocorreu em junho de 2022.

No entanto, todas as formalidades necessárias para uma conferência interministerial (categoria II) foram seguidas. A CONFINTEA VII foi oficialmente convocada pela diretora-geral da UNESCO, a francesa Audrey Azoulay, seguindo a Resolução 7 da 41ª Conferência Geral da UNESCO e da Decisão 42 da 212ª sessão do Conselho Executivo da organização. Igualmente, um comitê consultivo foi nomeado por um termo de referência (*term of reference* – TOR) publicado em fevereiro de 2021, que estabeleceu sua composição e suas tarefas. Com previsão para se reunir quatro vezes, o comitê realizou sete encontros entre julho de 2021 e maio de 2022.

Em condições normais, todas as regiões teriam promovido conferências regionais e, em alguns casos, consultas sub-regionais. A dinâmica de como os Estados-membros se preparavam para a conferência dependia da vontade política de cada governo e da força da sociedade civil organizada. Vale a pena lembrar o processo de consulta participativa desenvolvido no Brasil em 2008-2009, em que um documento-base foi debatido primeiro nos estados, depois nas regiões e, por fim, em um encontro nacional em Brasília (Brasil, 2009). Essa dinâmica participativa foi, em grande medida, perdida em 2021. No caso da CONFINTEA VII, as conferências regionais ocorreram virtualmente entre fevereiro e setembro de 2021. Cada encontro regional produziu um documento que resumiu as discussões e incluiu as conquistas mais significativas no campo da aprendizagem e educação de adultos, os principais desafios e recomendações. Esses documentos, cuja síntese foi publicada pelo UIL (2022), também serviram de base para a elaboração do que seria o Marco de Ação de Marrakech, aprovado no final da conferência em junho de 2022.

No caso específico da América Latina, houve uma inovação. Em termos formais, os países latino-americanos e caribenhos fazem parte de uma única região: América Latina e Caribe. Essa junção de duas sub-regiões com características bastante diferentes

em termos de tamanho, cultura e língua frequentemente causava incômodo e frustrações. Em 2021, foram realizadas consultas separadas, uma na Jamaica, em 28 de abril, e a outra na Argentina, de 28 a 30 de julho. Porém, no documento sinóptico, o casamento foi renovado, e os resultados, apresentados em um texto único.

O encontro sub-regional da América Latina foi oficialmente sediado na Argentina e organizado de maneira colaborativa entre governos, organismos de cooperação internacional, redes da sociedade civil, movimentos sociais, instituições acadêmicas, entre outros. Assim, apesar das limitações impostas pelo formato virtual, houve um esforço para manter o espírito participativo na preparação e realização do evento. Foram três sessões – uma por dia – de três horas organizadas em torno de painéis e sessões paralelas de grupos de trabalho, concluindo no terceiro dia com uma homenagem aos 100 anos do nascimento de Paulo Freire. Um dos resultados positivos do processo organizativo foi que pela primeira vez as principais redes de educação de jovens e adultos da América Latina – Conselho de Educação Popular da América Latina e Caribe (CEAAL), Conselho Internacional de Educação de Adultos (International Council for Adult Education – ICAE), Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM), Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular (ALER), Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE) e Fe y Alegría – criaram uma plataforma¹⁶ como mecanismo para articular melhor suas ações como porta-vozes da sociedade civil organizada e elaborar documentos e declarações coletivas.

Diferentemente dos ciclos anteriores, em que um número significativo de Estados produziu um relatório nacional que subsidiava tanto um relatório regional como um documento global sobre as tendências internacionais no campo da AEA, em 2021 o UIL encaminhou um questionário para as comissões nacionais da UNESCO. O objetivo era levantar dados para o GRALE V, que seria dedicado em parte a um processo de monitoramento dos princi-

16. Plataforma de Redes Regionales por la Educación de Personas Jóvenes y Adultas hacia la CONFINTEA VII.

país eixos do Marco de Ação de Belém (política, governança, financiamento, participação, inclusão e equidade, e qualidade) e em parte ao tema de educação cidadã. Essa mudança de procedimento foi questionada por limitar a participação potencial de outros atores no levantamento de dados e informações requeridas pelo questionário.

O documento principal da CONFINTEA VII – o Marco de Ação de Marrakech (MAM) – contou com um processo de elaboração mais participativo. Uma versão preliminar foi amplamente discutida e emendada pelo comitê consultivo e, então, aberta a duas consultas *on-line*. Primeiro, pessoas de referência em cada Estado-membro tiveram a oportunidade de encaminhar comentários e sugestões. Paralelamente, uma consulta pública foi lançada para receber *feedback* de outros atores do campo da AEA, sobretudo da sociedade civil organizada. A versão final do MAM foi concluída durante a conferência em Marrakech pelo Comitê de Redação, em que os representantes das organizações da sociedade civil desempenharam um papel fundamental.

No dia anterior à abertura da conferência internacional, em 14 de junho de 2022, três fóruns foram realizados: o Fórum da Juventude, que discutiu o tema “Alcançando o ODS 4 com e para a juventude”; um fórum do setor privado, que debateu a questão do engajamento do setor na aprendizagem e educação de adultos; e um das organizações da sociedade civil, que teve como antecedente o Fórum Internacional da Sociedade Civil (FISC) realizado em Belém, em 2009, antes da CONFINTEA VI. Em Marrakech, o Fórum das Organizações da Sociedade Civil foi articulado pelo ICAE, que escolheu como tema “Aprendizagem e educação de adultos – Porque o futuro não pode esperar”. Dele participaram mais de cem pessoas de 40 países. Nos três casos, as declarações aprovadas foram lidas no primeiro dia da CONFINTEA.

A Sétima Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VII) foi realizada de 15 a 17 de junho de 2022 com o tema “Aprendizagem e educação de adultos para o desenvolvimento sustentável: uma agenda transformativa”. Participaram do evento, física ou virtualmente, 1.126 pessoas de 149 países, incluindo um chefe de Estado, 49 ministros e vice-ministros, embai-

xadores e delegados permanentes da UNESCO, representantes de agências da ONU, de organizações intergovernamentais, da sociedade civil, bem como de organizações de jovens e do setor privado. Pouco mais de metade (54%) dos participantes eram mulheres (UIL, 2023).

No primeiro dia, o GRALE V foi lançado durante um painel ministerial. Há de reconhecer a importância da publicação de cinco relatórios globais no intervalo entre as conferências VI e VII com sua função de monitorar as recomendações aprovadas no Marco de Ação de Belém em 2009. Depois da aprovação da nova Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos em 2015, o GRALE também assumiu a função de monitorar essa normativa. Ao longo dos três dias, foram realizados seis painéis – um ministerial e cinco dedicados à relação entre AEA e o novo contrato social para a educação, alfabetização, futuro de trabalho, ambientes digitais e ação climática – e mais de 20 oficinas paralelas. Segundo o relatório final da conferência:

Desde a CONFINTEA VI (2009), o mundo passou por muitas mudanças. Algumas foram positivas (por exemplo, o avanço tecnológico). Outras colocam desafios, como a pandemia de COVID-19, as guerras, as ameaças à democracia e as questões climáticas e ambientais. Seguindo o apelo da UNESCO para um novo contrato social para a educação e à luz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, juntamente com uma série de outras iniciativas importantes, os participantes da CONFINTEA VII discutiram como usar o poder transformador da AEA para promover o desenvolvimento sustentável no contexto dos desafios e oportunidades atuais (UIL, 2023, p. 7).

A conferência encerrou com a adoção do Marco de Ação de Marrakech, *Aproveitar o poder transformador da aprendizagem e educação de adultos*, o que o relatório final chama de “um compromisso dos Estados-membros” e “um roteiro” para orientar a AEA durante os próximos 12 anos. Ao ler o MAM e analisar a CONFINTEA VII, é fundamental não fazer isso de maneira isolada, mas no contexto do relatório da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Reimaginar nossos futuros juntos é por natureza um documento mais denso e mais especulativo, enquanto a Agenda 2030 estabelece uma pauta de 17 objetivos que devem contribuir para uma mudança de paradigma de desenvolvimento.

O MAM reconhece a AEA como um direito humano fundamental dentro do marco maior da aprendizagem ao longo da vida. É igualmente importante por promover a inclusão e por ser uma pré-condição para a justiça social e ecológica, para a saúde e o bem-estar, para a transformação emancipatória. Porém, ao integrar a AEA no conceito mais amplo da aprendizagem ao longo da vida, corre-se o risco de perder sua especificidade e o foco nos adultos que, por questões de classe socioeconômica, tiveram negado o acesso à educação e a outros direitos humanos. No Brasil e nos países da América Latina em geral, o conceito de educação de jovens e adultos ainda é fortemente associado à educação do trabalhador na perspectiva da educação popular. Existe uma impressão de que o UIL investe cada vez mais no projeto de cidades de aprendizagem (*learning cities*) e que talvez o espaço territorial em que acontece o processo educativo possa ganhar precedência sobre a idade e a classe social dos sujeitos do processo. Ao dar precedência para o espaço geográfico, o foco se torna a “população” da cidade e, conseqüentemente, sujeitos mais amorfos de todas as classes sociais.

A declaração conclui, como de praxe, com o reconhecimento da “necessidade de informações confiáveis, válidas, transparentes e acessíveis, bem como de sistemas de monitoramento sensíveis a gênero que sejam capazes [...] de produzir dados desagregados relevantes e precisos para monitorar periodicamente a implementação deste Marco de Ação [...]” (UNESCO, 2025, item 45). Convoça o UIL a coordenar “um processo de monitoramento em âmbito mundial para informar periodicamente sobre os avanços na AEA, utilizando instrumentos específicos, incluindo um relatório mundial e um balanço intermediário da CONFINTEA VII em 2028, a fim de monitorar o progresso alcançado” (*idem*, item 46). Assim, reconhece a sagacidade de Aaron Benavot, ex-diretor do Relatório de Monitoramento Global, que observou que o que não é mensurado se torna invisível (BENAVOT, 2018), e implicitamente coloca o desafio de criar formas de fazer o invisível visível. Também ressalta

a necessidade de continuar o processo de monitoramento iniciado em 2009 com o primeiro GRALE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta análise das sete décadas de CONFINTEA, buscamos entender três dimensões fundamentais dos encontros: i) o processo preparatório planejado para cada conferência; ii) os conceitos que emergiram de cada enclave; e iii) os mecanismos propostos em cada edição para, de um lado, monitorar as próprias recomendações e, de outro, corrigir o que o GRALE chama de “lacunas consideráveis na base de conhecimentos para a educação de adultos” (UNESCO, 2010b, p. 124). Evidentemente, o contexto em que as conferências foram realizadas mudou drasticamente desde o período pós-guerra, com a grande ânsia de paz e estabilidade, até a CONFINTEA VII, com a maior parte do mundo mergulhada em múltiplas e profundas crises.

Embora a preparação para as sete conferências tenha seguido o mesmo ritual de formalidades que caracterizam um organismo internacional, claramente as condições tecnológicas que viabilizam sua realização passaram por profundas mudanças. A primeira CONFINTEA aconteceu em um mundo pré-televisão; a sétima foi realizada de maneira híbrida, com o uso da internet e de outras tecnologias que permitiram comunicação rápida de excelente qualidade. Em 2022, por força das circunstâncias, todo o processo preparatório para a CONFINTEA VII foi conduzido virtualmente, incluindo as reuniões do comitê consultivo. Resta avaliar o impacto da ausência de encontros presenciais sobre o processo preparatório. A qualidade do diálogo virtual perde para a do diálogo presencial?

Com a crescente abrangência do conceito – o que era inicialmente “educação de adultos” passou a ser “aprendizagem e educação de adultos” na perspectiva de aprendizagem ao longo da vida –, a educação de adultos tornou-se, em parte, vítima da própria ambiguidade ou polissemia. Essa modalidade de educação tem sido ofertada por uma grande diversidade de provedores, tanto governamentais como da sociedade civil, de maneira formal e não

formal, o que exige conceitos variados e multirreferenciados. Porém, essa diversidade e riqueza tornam sua definição complexa, e problemática a coleta de dados e informações sobre o que é ofertado, por quem e para quem.

Definições estreitas cerceiam a aprendizagem e educação de adultos e não refletem sua realidade. Definições mais amplas captam melhor a diversidade, embora diluindo as fronteiras. A educação de adultos é crescentemente vista como uma ferramenta importante para reparar a desigualdade social e econômica, para reduzir a pobreza, para preparar a sociedade mundial para novos paradigmas de produção e consumo sustentável, para capacitar mão de obra qualificada para as economias competitivas, para criar a base para uma cultura de paz e de convivialidade, para estabelecer relações mais harmoniosas entre os ambientes humano e natural e para desenvolver o potencial de todos os seres humanos e mais-que-humanos. Os desafios são imensos.

Ao longo do período entre a primeira e a sétima CONFINTEA, sob o impacto das políticas econômicas neoliberais, houve uma clara tendência de a aprendizagem e educação de adultos dedicar-se à formação de pessoas para o mundo do trabalho, seja por meio da formação inicial, seja por meio da formação continuada ou da requalificação. O discurso mais humanista, com foco no desenvolvimento holístico da pessoa, fundamentado no argumento dos direitos humanos, foi substituído por um discurso orientado pela necessidade de formação de capital humano e pela primordialidade da economia na vida humana. Na avaliação de Tuckett (2022, p. 91):

O crescente domínio das políticas neoliberais, lideradas pelo Banco Mundial e pela OCDE, fez com que o apoio a programas que reconheçam que a aprendizagem de adultos era um componente complexo do desenvolvimento se afastasse. [...] Os governos adotaram um foco cada vez mais restrito no financiamento de projetos baseados em resultados prontamente mensuráveis, com os sistemas de auditoria moldando cada vez mais o que era ensinado e valorizado. Essa mudança envolveu não apenas o governo, mas também as agências multilaterais de desenvolvimento.

Diante do reconhecimento de que no contexto de “permacrise” a educação não faz mais parte da solução, mas do problema, o relatório *Reimaginar nossos futuros juntos* propõe um novo contrato social para a educação a fim de enfrentar o desafio existencial das mudanças climáticas, orientado pela perspectiva da ecopedagogia. De acordo com Benavot *et al.* (2022, p. 165):

Evidências crescentes sugerem que a vida na Terra está em risco e que a ALE [*Adult learning and education*, aprendizagem e educação de adultos] deve fazer parte de uma solução abrangente. Relatórios científicos cuidadosamente pesquisados apresentam evidências perturbadoras do impacto das atividades humanas sobre a extinção de espécies, as mudanças climáticas e a escassez de água, que provavelmente afetarão negativamente os ecossistemas naturais, as espécies animais e muitas populações humanas.

O Marco de Ação de Marrakech inclui a necessidade de um novo contrato social para a educação entre suas principais recomendações. No entanto, a reação dos Estados-membros a essa recomendação determinará a orientação teórico-conceitual da AEA do futuro.

Quanto à terceira dimensão de nossa análise – os mecanismos propostos para monitorar as recomendações aprovadas nos documentos finais –, foi somente em Belém, em 2009, que se lançou o primeiro dos cinco GRALEs, elaborados com esse propósito. O Marco de Ação de Marrakech reforça que se mantenha a tradição dos GRALEs, reiterando

a necessidade de informações confiáveis, válidas, transparentes e acessíveis bem como de sistemas de monitoramento sensíveis a gênero que sejam capazes [...] de produzir dados desagregados relevantes e precisos para monitorar periodicamente a implementação deste Marco de Ação [...] (UNESCO, 2025, item 45).

Sem reduzir a importância de processos rigorosos de monitoramento, vale ressaltar que o próprio status da CONFINTEA como uma conferência intergovernamental categoria II e a relati-

va fragilidade de suas declarações como instrumentos que geram obrigações aos Estados-membros enfraquecem sua capacidade de contribuir para a necessária transformação. Existe um reconhecimento implícito que sem processos educativos envolvendo a população adulta não há como alcançar os 17 objetivos estabelecidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nem a transformação apontada pelo relatório *Reimaginar nossos futuros juntos*. Talvez sejam evidências da verdade do adágio antigo que afirma que “um pouco de educação é uma coisa perigosa”.

Para que a aprendizagem e educação de adultos deixe de desempenhar o papel de um “amigo invisível”, termo cunhado por Benavot (2018), é preciso convencer governos, corporações e organismos multilaterais a investir recursos financeiros volumosos em seu desenvolvimento. É possível destacar um pequeno grupo de países que já reconhecem a importância de políticas nesse campo e investem nele de maneira significativa – Canadá, Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Singapura. No entanto, não podemos subestimar o poder da sociedade civil tanto como provedora quanto como agente de pressão social. As CONFINTEAs constituem um exemplo de como governos e sociedade civil podem e devem se aliar na busca de um mundo melhor.

REFERÊNCIAS

- BENAVOT, A. *et al.* Reimagining adult education and lifelong learning for all: historical and critical perspectives. *International Review of Education*, v. 68, p. 165-194, 2022.
- BENAVOT, A. The invisible friend: adult education and the sustainable development goals. *Adult Education and Development*, n. 85, p. 4-9, 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC, 2016a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Versão atualizada na CONFINTEA Brasil+6. Brasília: MEC, 2016b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. Conferência Regional Preparatória, Brasília, 1997. *Anais...* Brasília: MEC/SEF, 1998.
- CREFAL. *CREFAL: instantes de su história; memória gráfica 1951-2008*. Pátzcuaro, México: CREFAL, 2009.
- DE MAEYER, M. (coord.). *Reference points: the four first international conferences on adult education and their political, social, cultural and educational context, 1945-1997*. Hamburg: UIL, 1997.
- ECCHER, C. O FISC, uma plataforma de lançamento. *Aprender ao Longo da Vida*, Lisboa, n. 12, maio 2010.
- GLOBAL LEARNERS' NETWORK. *International Adult Learners' Charter*. Edinburgh: Scotland's Learning Partnership, 2009.
- HADDAD, S. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. *Revista Brasileira de Educação*, v. 14, n. 41, p. 355-397, maio/ago. 2009.

- HADDAD, S. Comments from a Latin American perspective. *Convergence*, Leicester, v. 15, n. 3-4, 2007.
- HELY, A. S. *New trends in adult education, from Elsinore to Montreal*. Paris: UNESCO, 1962.
- IRELAND, T. D. *Gelpi's view of lifelong education*. Manchester: University of Manchester, 1979. (Manchester monographs; 14).
- IRELAND, T. D. Vinte anos de Educação para Todos, 1990-2009: um balanço da educação de jovens e adultos no cenário internacional. *Em Aberto*, v. 22, n. 82, nov. 2009.
- KIDD, A. R. *Tale of three cities: Elsinore-Montreal-Tokyo, the influence of three UNESCO world conferences upon the development of adult education*. Syracuse: Syracuse University, 1974. (Syracuse University publications in continuing education).
- KNOLL, J. H. The history of the UNESCO International Conferences on Adult Education: from Helsingör (1949) to Hamburg (1997); international education policy through people and programmes. *Convergence*, Leicester, v. 15, n. 3-4, 2007.
- LIMA, L. Notas breves de um participante. *Aprender ao Longo da Vida*, Lisboa, n. 12, maio 2010.
- MEDEL-AÑONUEVO, C. The possibilities of transforming adult learning and education: the challenge of CONFINTEA VI. *Convergence*, Leicester, v. 15, n. 3-4, 2007.
- ONU. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Organização das Nações Unidas*, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>.
- PAIVA, J.; MACHADO, M. M.; IRELAND, T. D. (org.). *Educação de jovens e adultos: uma memória contemporânea, 1996-2004*. Brasília: UNESCO; MEC, 2004.
- TUCKETT, A. High ambitions, but inadequate and declining resources: from CONFINTEA V to CONFINTEA VII. *Convergence*, Leicester, v. 43, n. 2, 2022.
- UIL. *A transformative agenda: outcomes of the CONFINTEA VII regional preparatory conferences*. Hamburg: UNESCO, 2022.
- UIL. *Adult education: the Hamburg Declaration; the Agenda for the Future*. Hamburg: UNESCO, [s. d.].

- UIL. *Second Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburg: UNESCO, 2013.
- UIL. *Seventh International Conference on Adult Education: final report*. Hamburg: UNESCO, 2023.
- UIL. *Third International Conference on Adult Education: final report*. Paris: UNESCO, 1972.
- UIS. *The development of international statistics on adult education*. Montreal: UNESCO, 1972.
- UNESCO. *A Retrospective International Survey of Adult Education (Montreal 1960 to Tokyo 1972)*. Paris: UNESCO, 1972a.
- UNESCO. *Adult Education Expert Consultation Meeting, 1948*. Paris: UNESCO, 10 Jan. 1949a.
- UNESCO. *Adult Education since the Fourth International Conference on Adult Education (Paris, 1985)*. Hamburg: UNESCO, Jul. 1997.
- UNESCO. *Adult Education since the Third International Conference on Adult Education (Tokyo, 1972)*. Paris: UNESCO, 1985a.
- UNESCO. *Basic document for World Conference on AE: AE in a changing world*. Paris: UNESCO, 1960a.
- UNESCO. *CONFINTEA VI: Marco de Ação de Belém*. Brasília: UNESCO, 2010a.
- UNESCO. *CONFINTEA VII: Marco de Ação de Marrakech – Aproveitar o poder transformador da aprendizagem e educação de adultos*. Brasília: UNESCO, 2025.
- UNESCO. *Draft Recommendation on the Development of Adult Education: 19 C/24, Nairobi, 1976*. Paris: UNESCO, 1976.
- UNESCO. *Educação de adultos: Declaração de Hamburgo; Agenda para o Futuro*. Brasília: UNESCO, 1998.
- UNESCO. *Educação e aprendizagem para todos: olhares dos cinco continentes*. Brasília: UNESCO; Ministério da Educação, 2009.
- UNESCO. *Education for all by 2015: will we make it? EFA Global Monitoring Report 2008*. Paris: UNESCO, 2007.
- UNESCO. *Fourth International Conference on Adult Education – The development of adult education: aspects and trends*. Paris: UNESCO, 1985b.

- UNESCO. *International Conferences on Adult Education: the history of International Cooperation in Adult Education*, Elsinore, Denmark, 16-25 June 1949. Paris: UNESCO, 1949b.
- UNESCO. *Quarto Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos – Não deixar ninguém para trás: participação, equidade e inclusão*. Brasília: UNESCO, 2020.
- UNESCO. *Quinto Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos – Educação para a cidadania: empoderar adultos para a mudança*. Hamburgo; Brasília: UNESCO, 2024. [UIL. *Fifth Global Report on Adult Learning and Education*. Hamburg: UIL, 2022.]
- UNESCO. *Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: UNESCO, 2017.
- UNESCO. *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação*. Brasília: UNESCO; Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022b.
- UNESCO. *Relatório de Monitoramento de Educação para Todos Brasil 2008 – Educação para todos em 2015: alcançaremos a meta?* Brasília: UNESCO, 2008.
- UNESCO. *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: UNESCO, 2010b.
- UNESCO. *Second World Conference on Adult Education, Montreal, Canada, 1960*. Paris: UNESCO, 1960b.
- UNESCO. *Summary Report of the International Conference on Adult Education, Elsinore, Denmark, 19-25 June 1949*. Paris: UNESCO, 1949c.
- UNESCO. *Terceiro Relatório Global Sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: UNESCO, 2016.
- UNESCO. UNESCO and adult education: from Elsinore (1949) to Tokyo (1972). *Prospects*, v. 2, n. 3, Fall 1972b.
- UNESCO. *UNESCO Third World Conference*. Paris: UNESCO, 1972c.
- WAGNER, S. Adult illiteracy and literacy education: worrying trends and brighter paths. *Prospects: quarterly review of education*, v. XIX, n. 4, p. 596-601, 1989.
- WALTERS, S. Why do so many humans believe we are separate from the ‘more-than-human’ world? *PIMA Bulletin*, n. 46, Jan. 2023. Special issue on climate justice education.

A agenda internacional e as políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil

ANDRÉ LÁZARO

Diretor de Políticas Públicas da Fundação Santillana

A CONFINTEA V E O CENÁRIO BRASILEIRO DA EJA

Há um consenso entre os estudiosos de que a Quinta Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA V), realizada em 1997 em Hamburgo, Alemanha, é um divisor de águas no debate sobre educação de adultos. Gadotti (2009, p. 2), por exemplo, afirma:

A CONFINTEA V nos deixou muitas lições, entre elas podemos destacar: a) reconhecer o papel indispensável do educador bem formado; b) reconhecer e reafirmar a diversidade de experiências; c) assumir o caráter público da EJA; d) ter um enfoque intertranscultural e transversal; e) a importância da EJA para a cidadania, o trabalho e a renda numa era de desemprego crescente; f) reconhecer a importância da articulação de ações locais; g) reconceituar a EJA como um processo permanente de aprendizagem do adulto; h) reafirmar a responsabilidade inegável do Estado diante da EJA; i) fortalecer a sociedade civil; j) integrar a EJA como uma modalidade da educação básica; l) resgatar a tradição de luta política da EJA pela democracia e justiça social; m) criar uma agenda própria da EJA; n) sistematizar e difundir experiências relevantes.

Para o Brasil, a Conferência de Hamburgo teve um significado especial: ocorrida em julho de 1997, prestou homenagem a Paulo Freire, falecido em maio daquele ano. O lançamento da Década Africana Paulo Freire de Alfabetização para Todos foi uma das formas de celebrar o grande educador brasileiro cujas formulações, desde a experiência inicial em Angicos (RN), em 1963, transformaram o entendimento e as práticas da educação de adultos. No entanto, esse reconhecimento, como observa Haddad (2009, p. 359),

contrastava com a profunda injustiça ocorrida no encontro regional da América Latina e Caribe, preparatório à V CONFINTEA, realizada no Brasil em janeiro de 1997, quando a presença de Paulo Freire foi impedida por razões de natureza político-partidária, mostrando o quanto seus ideais ainda estavam distantes de se realizar, a começar em seu próprio país.

A elaboração do documento do Brasil para a CONFINTEA V contou com a participação de movimentos de diversos estados reunidos no I Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado em Natal (RN) em 1996. A previsão era consagrar um entendimento do país sobre a agenda da EJA. Contudo, sem prévio conhecimento da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), o governo federal lançou o Programa Alfabetização Solidária, concebido e executado por uma organização da sociedade civil. Essa iniciativa frustrou as expectativas do movimento da EJA, que esperava maior responsabilização do Estado, em especial do Ministério da Educação (MEC), na realização das políticas para alfabetização e Educação de Jovens e Adultos.

Foi também no contexto da mobilização preparatória para a CONFINTEA V que começaram a se organizar os fóruns de EJA, espaços de interlocução e discussão entre pesquisadores, gestores, docentes, movimentos sociais e demais atores interessados no tema.¹ Assim, desde 1996 os fóruns têm atuado na defesa e na formulação de propostas para políticas públicas que atendam o imenso contingente de pessoas jovens e adultas que, no Brasil, não estão alfabetizadas ou não lograram concluir a educação básica, direito público subjetivo assinalado na Constituição cidadã de 1988.

Infelizmente, o documento aprovado no seminário em Natal não foi apresentado no Encontro Regional da América Latina e do Caribe, realizado em Brasília também em 1996. O governo federal optou por enviar uma versão enaltecendo os próprios esforços. Hoje, relendo as deliberações daquele seminário, é possível reconhecer a maturidade do movimento social brasileiro e seu diálogo com as preocupações e recomendações que, mais tarde, seriam expressas na Declaração de Hamburgo.

De início, o documento de Natal situa a questão da EJA no contexto político dos anos 1990, quando, por um lado, avultavam as orientações oriundas das diversas conferências da UNESCO sobre educação – como as da Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990) –, enquanto, por outro, as políticas

1. Para saber mais, ver: <https://forumeja.org.br>.

do Estado mínimo reduziam os investimentos e restringiam o compromisso público à educação de crianças e jovens. Como se sabe, a escolarização das etapas iniciais se beneficia de investimentos na Educação Superior, quer pela formação de docentes, quer pelo desenvolvimento de pesquisas e ações de extensão que contribuam para superar os gargalos pedagógicos e políticos e, assim, reduzir as elevadas taxas de reprovação e abandono prevalentes nas redes de ensino. Além disso, famílias escolarizadas zelam com mais atenção pela escolarização da geração seguinte, fazendo da educação de adultos também um componente relevante para o acesso, a permanência e a aprendizagem dos mais jovens na cultura escolar.

Em 1991, segundo o documento do I Seminário (Educação..., 2004), em torno de 20% da população de 15 anos ou mais no Brasil era composta por analfabetos absolutos, além de grande contingente de analfabetos funcionais, ou seja, de pessoas com escolaridade média, na mesma faixa etária, inferior a quatro anos de estudos. Reunindo dados por unidade da federação, o documento de Natal questiona a falta de informações sobre a oferta de EJA e lembra que não se trata apenas de uma dívida educacional por um passado de oferta e qualidade precárias, mas de um desafio atual pela crescente interrupção de trajetórias escolares. Informa que, na época, era expressivo o número de adolescentes que abandonavam os estudos por necessidade de elevar a renda familiar ou ainda vítimas de estratégias pedagógicas que promoviam a exclusão escolar de estudantes ao longo do Ensino Fundamental. Quanto à EJA, a falta de financiamento adequado, a ausência de profissionais formados para a modalidade, a rigidez curricular, a baixa oferta de oportunidades educacionais que conduzissem a uma profissionalização qualificada, a indiferença diante dos avanços tecnológicos e a desarticulação entre as esferas de governo eram elementos que compunham o diagnóstico naquele momento preparatório para a CONFINTEA V.

Para enfrentar esse desafio complexo, o documento, entre outras recomendações, registra:

A consecução das metas constitucionais de superação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental enseja a integra-

ção intra-setorial das políticas de educação de crianças, jovens e adultos e a articulação intersetorial com as demais políticas sociais (saúde, moradia, saneamento básico e assistência social) e de desenvolvimento (reforma agrária, geração de emprego e distribuição de renda) (Educação..., 2004, p. 29).

O documento apresenta também os compromissos firmados pelos participantes do seminário (*ibidem*, p. 29-31), como: desenvolver políticas de combate à miséria e à pobreza; “atender as especificidades dos grupos sociais prejudicados em seu acesso à educação, dentre os quais destacam-se as mulheres, os negros, os trabalhadores rurais, os povos indígenas, os portadores de deficiência e os presidiários”; promover parcerias entre o poder público e a sociedade civil; elaborar “planos plurianuais de Educação que contemplem [...] a oferta permanente de EJA”; reconhecer a EJA como parte da educação básica, com os respectivos direitos; ampliar o financiamento; prover a formação docente adequada; estimular “programas flexíveis, diversificados e inovadores” para atender à demanda diferenciada por região, território, idade e condição social.

O documento inclui uma lista de 27 propostas com vista à elaboração de um Plano Nacional de EJA. Esse conjunto de diagnóstico, compromissos e recomendações antecipou o conteúdo inovador da Declaração de Hamburgo.

Como informa o ensaio do professor Timothy D. Ireland nesta obra, a CONFITEA V seguiu o modelo das conferências internacionais da UNESCO em que relatórios nacionais contribuem para o documento oficial, que, previamente elaborado por meio de consultas aos Estados-membros, passa por longos processos de aprovação antes de ser debatido pelos grupos que compõem a assembleia da conferência. Uma das inovações da CONFITEA V, segundo o ensaio, foi a ampla participação da sociedade civil, que teve livre atuação em todos os espaços, com direito à voz, embora o voto fosse restrito às delegações oficiais. Assim, o espírito que animou a Conferência de Hamburgo foi democrático o suficiente para que se apresentasse uma declaração atenta à diversidade dos desafios vividos pelos distintos países e, ao mesmo tempo, ciente

de que havia um conjunto de questões comuns que consolidavam a representatividade do texto aprovado.

Entre outros aspectos relevantes, a Declaração de Hamburgo chamava a atenção:

A educação de adultos [...] torna-se mais do que um direito: é a chave para o século XXI. É tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. É um poderoso conceito para a promoção do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da equidade de gênero, do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (UNESCO, 1998, p. 3).

Nesse sentido, na visão da Declaração de Hamburgo, o direito à educação das pessoas adultas não está subordinado às demandas da produtividade e da funcionalidade econômica, mas abrange o exercício da cidadania para a ação política e o conjunto de questões imposto pela conjuntura mundial da globalização. A declaração assume também que o desafio vai além da mera escolarização: trata-se, a rigor, da “Educação ao longo da vida”. Enaltece, para esse fim, a parceria entre o Estado e a sociedade civil, conclama a colaboração de diversos ministérios na implementação das políticas de educação de adultos, valoriza a educação formal e informal, apela para a atenção com as desigualdades de gênero e para o respeito à diversidade das culturas e à valorização dos povos indígenas, reconhecendo o direito de alfabetização em língua materna.

Essa pequena amostra de princípios, valores e recomendações não esgota a riqueza da Declaração de Hamburgo, porém revela como os movimentos sociais no Brasil haviam alcançado formulações de igual complexidade e amplitude ao elaborar o documento do I Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, em 1996.

O leitor deve ter observado que aqui utilizamos duas expressões: “educação de adultos”, quando consideramos a agenda internacional, e “Educação de Jovens e Adultos”, quando nos referimos à agenda brasileira. O ensaio do professor Timothy esclarece essa

distinção. O Secretariado da UNESCO, ao avaliar as tendências que se explicitaram entre a quarta e a quinta conferências, destacou as diferenças entre as nações do Norte e as do Sul global. Enquanto às nações do Norte importavam a qualificação e a requalificação da força de trabalho, em face das transformações trazidas pela globalização e novas formas de produção, para as do Sul pesava a imensa dívida com suas populações adultas, em grande parte analfabetas, e os jovens que iam sendo excluídos dos sistemas de ensino.

O desafio de traduzir princípios de política educacional na operacionalização da escolaridade permanecia em aberto. No Brasil esse trabalho foi levado adiante com qualidade pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que, sob a relatoria do conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, elaborou e aprovou no ano de 2000 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

AS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM DIÁLOGO COM A CONFITEA V

A redemocratização a partir de 1985 fortaleceu a mobilização de movimentos que já haviam se organizado para dar fim à ditadura. Por mais de 20 anos o regime militar silenciara a oposição, calara os jornais pela censura, restringira a arte e a cultura, perseguira e matara opositores e buscara esconder seu fracasso com a miragem do “milagre econômico”. A passagem para o governo civil legava também altas taxas de inflação e desemprego. O milagre concentrara riqueza e havia ampliado a pobreza. A taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais era superior a 21%, além da elevada proporção de jovens e adultos com baixa escolaridade.²

Foi nesse contexto que a ação dos movimentos sociais em torno dos direitos prometidos pela nova Constituição buscou traduzir em políticas e programas concretos as esperanças de trans-

2. Como registrou o professor Timothy Ireland em comentário a este texto: “Há um enigma que precisa ser mais bem estudado e analisado. A única vez no Brasil em que houve um departamento de Educação de Adultos no Ministério de Educação antes de 2004 foi o Departamento de Ensino Supletivo (DESU), criado durante o regime militar em 1971. Contava com muitos recursos financeiros e humanos e um convênio com o governo dos Estados Unidos”.

formação social. No campo da educação, após garantir avanços no capítulo dos direitos constitucionais, era preciso criar normas legais e diretrizes para que os direitos prometidos alcançassem o cotidiano das populações. É nessa chave que se pode ler a batalha pela aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), assim como as disputas em torno do Plano Nacional de Educação de 2001.

O cenário internacional contava com uma sucessão de conferências convocadas pela UNESCO cujos resultados tiveram grande impacto no Brasil e no mundo. O ensaio do professor Timothy relembra esse conjunto e insere a CONFINTEA V, de 1997, nesse ânimo transformador, fortemente impactado pelo processo da globalização.

No final dos anos 1990 e início dos 2000, o CNE aprovou uma série de diretrizes, inspiradas nas lutas sociais que se organizaram desde o final da ditadura e apoiadas nessa vertente mundial de proclamação de direitos, a exemplo da Conferência Mundial sobre Educação para Todos de Jomtien, em 1990. Assim, foram aprovadas em 1999 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena; em 2000 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos; em 2001 as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica; e em 2004 as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.³

Os documentos do CNE que estabelecem diretrizes são compostos pelo parecer do relator e por uma resolução que sistematiza argumentos e propostas do parecer em normas para orientação das redes de ensino públicas e privadas e demais Conselhos de Educação do país. Ambos os documentos são inicialmente aprovados pela câmara específica – no caso, a Câmara da Educação Básica – e submetidos à homologação do ministro da Educação. O parecer é argumentativo, e a resolução, normativa.

3. A propósito das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, ver: Gomes; Lázaro, 2024.

No caso das Diretrizes para a EJA, o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 detalha as consultas que antecederam a redação e destaca “o apoio solidário e crítico de inúmeros fóruns compromissados com a EJA” (Brasil, 2000, p. 2-3). Portanto, o diálogo com a mobilização dos fóruns certamente foi um dos fatores que garantiram essa linha de continuidade entre os debates do Seminário de 1996, a CONFINTEA V e as deliberações do CNE. O parecer também recupera argumentos produzidos pela Conferência de Jomtien e cita três vezes a Declaração de Hamburgo.

A proximidade conceitual com as agendas expressas nas conferências da UNESCO não impede o reconhecimento da singularidade da questão da EJA no Brasil. Ao distinguir as funções reparadora, equalizadora e qualificadora, as quais se entrelaçam, mas não se confundem, o documento amplia o alcance da EJA para além da mera suplência, como vinha sendo tratada desde a ditadura militar.

Ao nomear a função reparadora, define:

[...] a **função reparadora** da EJA, no limite, significa não só a entrada no circuito dos direitos civis pela restauração de um direito negado: o direito a uma escola de qualidade, mas também o reconhecimento daquela igualdade ontológica de todo e qualquer ser humano (Brasil, 2000, p. 7).

Em defesa dessa função reparadora, destaca a necessidade de “complementaridade entre os poderes públicos, sob o regime de colaboração” (*ibidem*, p. 8), como também a cooperação da sociedade civil. Recorre a argumento da Declaração de Hamburgo para dar a dimensão estruturante da alfabetização nas sociedades contemporâneas:

A alfabetização tem também o papel de promover a participação em atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, além de ser um requisito básico para a educação continuada durante a vida (*ibidem*, p. 7 *apud* Declaração de Hamburgo).

A função reparadora é condição para a função equalizadora, como define o parecer:

Neste momento a igualdade perante a lei, ponto de chegada da função reparadora, se torna um novo ponto de partida para a igualdade de oportunidades. A **função equalizadora** da EJA vai dar cobertura a trabalhadores e a tantos outros segmentos sociais como donas de casa, migrantes, aposentados e encarcerados. A re-entrada no sistema educacional [...] deve ser saudada como uma reparação corretiva, ainda que tardia, de estruturas arcaicas, possibilitando aos indivíduos novas inserções no mundo do trabalho, na vida social, nos espaços da estética e na abertura dos canais de participação (*ibidem*, p. 9).

Por fim, argumenta sobre a função qualificadora:

Esta tarefa de propiciar a todos a atualização de conhecimentos por toda a vida é a **função permanente** da EJA que pode se chamar de **qualificadora**. Mais do que uma função, ela é o próprio **sentido** da EJA. Ela tem como base o caráter incompleto do ser humano cujo potencial de desenvolvimento e de adequação pode se atualizar em quadros escolares ou não escolares. Mais do que nunca, ela é um apelo para a educação permanente e criação de uma sociedade educada para o universalismo, a solidariedade, a igualdade e a diversidade (*ibidem*, p. 11).

Nada mais distante da função supletiva anteriormente atribuída à Educação de Jovens e Adultos que a visão complexa e articulada dos papéis que essa modalidade de ensino pode e deve desempenhar em sociedades de “estruturas arcaicas” como a brasileira, que naquela transição para o século 21 arrastava, como arrasta ainda hoje, dívidas e compromissos não atendidos desde o século 19. Para alcançar objetivos tão elevados, era preciso que as soluções pedagógicas acompanhassem o horizonte civilizatório que o parecer iluminava. O CNE havia, pouco tempo antes, aprovado as diretrizes para as etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. No sentido de garantir a igualdade de direitos em face das distintas condições sociais e culturais dos públicos a quem se destinava a oferta da EJA, o parecer recomenda:

Diante dos ditames dos pareceres considerados [Pareceres CEB 04/98 e 15/98], a regra metodológica é: descontextualizá-los da idade escolar própria da infância e adolescência para, apreendendo e mantendo seus significados básicos, recontextualizá-los na EJA (*ibidem*, p. 61).

Defende, então, que a “flexibilidade curricular deve significar um momento de aproveitamento das experiências diversas que estes alunos trazem consigo”, de modo a garantir a pertinência das trajetórias dos estudantes, inclusive com os projetos pedagógicos promovendo a “valorização da experiência extraescolar” (*ibidem*, p. 61, 64).

O Parecer CNE/CEB nº 11/2000 e a Resolução CNE/CEB nº 1/2000 são as bases para que a EJA seja reconhecida em sua singularidade como modalidade educacional, capaz de dialogar com a diversidade de seus sujeitos de direito, sem curvar-se ao imediatismo de submeter a educação a mera funcionalidade para os ditames da economia. Ao contrário, as diretrizes situam a EJA como tarefa civilizatória, compromisso ético inadiável, caminho para a inclusão democrática e reconhecimento de saberes e direitos políticos das populações marginalizadas em razão das desigualdades educacionais. Além disso, importante, não responsabilizam aqueles de quem o direito foi subtraído pelas perdas sofridas, diferentemente da repetida expressão que trata o analfabetismo como “chaga” ou “erva daninha” a ser erradicada. O que precisa ser superado, lembra o parecer, são as condições que excluem parte dos jovens na atualidade, como excluíram aqueles que hoje são adultos analfabetos. No momento em que a democracia brasileira reconhecia a profunda divisão que marcava sua hierarquia social, a defesa da EJA transcendia a esfera da escolaridade e se elevava a uma visão de futuro.

Quando o Brasil oferecer a esta população reais condições de inclusão na escolaridade e na cidadania, os “dois brasis”, ao invés de mostrarem apenas a face perversa e dualista de um passado ainda em curso, poderão efetivar o princípio de igualdade de oportunidades de modo a revelar méritos pessoais e riquezas insuspeitadas

de um povo e de um Brasil uno em sua multiplicidade, moderno e democrático (*ibidem*, p. 67).

A EJA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE 2001

O acúmulo de força política e de compreensão das dinâmicas que envolvem a superação do analfabetismo e a elevação da escolaridade de jovens e adultos convergiu para três eventos políticos fundamentais dos anos 1990: a elaboração das Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovadas na Lei nº 9.394, em dezembro de 1996, após mais de oito anos de debates; a criação, também em 1996, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); e o processo de negociação do Plano Nacional de Educação (PNE), iniciado em 1997 e formalizado na Lei nº 10.172, de janeiro de 2001.

A tramitação da LDB frustrou os movimentos sociais que haviam se empenhado em formular propostas posteriormente abandonadas pelo relator, o senador Darcy Ribeiro, o que prejudicou a agenda da EJA.

A seção dedicada à educação básica de jovens e adultos resultou curta e pouco inovadora: seus dois artigos reafirmam o direito dos jovens e adultos trabalhadores ao ensino básico adequado às suas condições peculiares de estudo, e o dever do poder público em oferecê-lo gratuitamente na forma de cursos e exames supletivos (Haddad; Di Pierro, 200 p. 121-122).

O Fundef, um fundo contábil para financiamento do Ensino Fundamental, foi composto pela contribuição de impostos dos estados e municípios, cujos valores são redistribuídos aos entes federados em razão das matrículas nesta etapa da educação. Embora representasse uma inovação decisiva para garantir a estabilidade do financiamento educacional e estimular a abertura de vagas nas redes públicas de ensino, o Fundef deixava de fora a Educação Infantil, o Ensino Médio e a EJA, cujas matrículas não puderam ser incorporadas na contabilidade do novo fundo. Assim, municípios pressionados pela criação de vagas e estados preocupados em as-

segurar o financiamento do Ensino Médio abandonaram a EJA à própria sorte. Os programas criados para financiar a modalidade – “Recomeço” (2001) e “Fazendo Escola” (2005) (Castro; Cruz, 2024, p. 10) – não supriram suas necessidades e, inicialmente, ficaram restritos a algumas cidades da região Nordeste, para mais tarde se universalizarem sem, no entanto, superar a condição de frágil abordagem compensatória.

Previsto como plano decenal na LDB, o PNE sofreu, em seu processo de elaboração, as tensões entre o governo e a sociedade civil. O projeto finalmente aprovado em 2001 traz 26 metas para a EJA a serem alcançadas no decênio. O documento se inicia com um diagnóstico do analfabetismo no Brasil – 16 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, o que correspondia a uma taxa de 14,7%, ressalvadas, no entanto, as imensas desigualdades: o Nordeste com 28,7% e a população rural no país com 32%. Quanto à escolaridade, quase 40% da população total tinha entre um e quatro anos de estudos, com defasagem expressiva para a população negra.

O PNE assume:

A necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e competências para enfrentar essas transformações alterou a concepção tradicional de educação de jovens e adultos, não mais restrita a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita. Desenvolve-se o conceito de *educação ao longo de toda a vida* [...] (Brasil, 2001).

Entre as metas, destacam-se:

“alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos em cinco anos e até o final da década erradicar o analfabetismo”, assegurar o “equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos”, “estabelecer programa nacional de fornecimento [...] de material didático-pedagógico”, garantir programas de formação de educadores, proceder ao “mapeamento da população analfabeta por bairros ou distritos”, “associar ensino fundamental com cursos de formação profissional”, “implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendam

adolescentes e jovens infratores, programas de educação de jovens e adultos”, “incluir a EJA nas formas de financiamento da educação básica” (Brasil, 2009a, p. 317 e ss).

Em análise do PNE 2001-2010, a pesquisadora Maria Clara di Pierro (2010, p. 940) sintetiza:

O período de 1996 a 2001, em que se desenrolou o processo de construção do PNE que resultou na Lei n. 10.172, foi marcado por controvérsias sobre a importância relativa da EJA na agenda de políticas educacionais. Quando dirigimos a atenção para as retóricas educativas, os acordos internacionais e a legislação nacional do período, somos levados a crer na existência de um amplo consenso em torno do direito humano à educação, em qualquer idade, e à necessidade da formação continuada ao longo da vida. Entretanto, quando analisamos as políticas educacionais levadas à prática, constatamos a secundarização da EJA frente a outras modalidades de ensino e grupos de idade.

As políticas educacionais do final do século 20 caracterizaram-se pela descentralização das responsabilidades educacionais, em particular a municipalização do Ensino Fundamental, pelas restrições orçamentárias que resultaram do ajuste fiscal e pela retirada do MEC de responsabilidades que tradicionalmente lhe cabiam. Como observam Haddad e Di Pierro (2000, p. 123), o período dos anos 1990 foi marcado também pela criação de três programas de educação de adultos que

guardam entre si pelo menos dois traços comuns: nenhum deles é coordenado pelo Ministério da Educação e todos são desenvolvidos em regime de parceria, envolvendo diferentes instâncias governamentais, organizações da sociedade civil e instituições de ensino e pesquisa.

O Programa Alfabetização Solidária, embora coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, era subordinado à Presidência da República, recebia financiamento federal em parceria com

doadores privados e atuava com foco nas regiões de maiores índices de analfabetismo. Outro programa voltado para a EJA criado nesse período foi o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), fruto de parceria entre universidades públicas e privadas e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) para atuar nas áreas da reforma. O Pronera começou a funcionar em 1998

envolvendo a parceria entre o governo federal (responsável pelo financiamento), universidades (responsáveis pela formação dos educadores) e sindicatos ou movimentos sociais do campo (responsáveis pela mobilização dos educandos e educadores) (Haddad; Di Pierro, 2000, p. 125).

O terceiro programa foi o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor), que, no entanto, não tratava de alfabetização e elevação de escolaridade, mas de qualificação profissional.

Logo após a aprovação do PNE de 2001, Luiz Inácio Lula da Silva venceu as eleições presidenciais de 2002, e coube ao novo governo executar os programas e alcançar as metas propostas no primeiro PNE após a democratização.

A EJA NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO 21

As CONFINTEAs são realizadas no intervalo de 12 anos e, após a CONFINTEA V, foi criada a conferência de meio termo, ou seja, a cada seis anos há um balanço das ações realizadas no período que serve de alerta sobre o andamento das metas e atendimento dos compromissos assumidos na conferência anterior. Assim, em 2003, ocorreu em Bancoc a reunião intermediária relativa à Agenda para o Futuro aprovada em Hamburgo em 1997. Sua declaração final afirma:

Nosso Balanço Intermediário da situação mundial da educação e aprendizagem de adultos – conduzida de forma temática, global, regional, nacional e local, pelos governos, pelas organizações não governamentais e da sociedade civil, pelas redes engajadas, pelos

movimentos sociais e por outros parceiros – tem revelado, efetivamente, uma regressão inquietante neste campo (Educação..., 2004, p. 205).

As ameaças globais – o enfraquecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), as guerras e a disseminação do HIV/Aids – eram perigos crescentes. No entanto, ainda se alimentava a esperança de que políticas adequadas de aprendizagem e educação de adultos poderiam dar uma contribuição significativa para

um mundo em que as pessoas convivam em paz e com democracia, bem como seu potencial de contribuir para a construção de sociedades de aprendizagem em prol da luta contra a pobreza e para a superação da tensão global, da violência, do HIV/Aids, da destruição ambiental, das tensões demográficas e de uma miríade de outros males (*ibidem*, p. 206).

Em contraste com a frustração do balanço global, o relatório intermediário brasileiro transpirava otimismo e enumerava realizações do governo federal: a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos em 2001, o aumento do investimento na modalidade, as parcerias com entes subnacionais (estados e municípios), o apoio financeiro a organizações não governamentais, o investimento em formação docente, a produção de propostas curriculares para as etapas do Ensino Fundamental, o programa Rádio Escola e, em destaque, a criação dos Fóruns Permanentes de Educação de Jovens e Adultos.

Esses Fóruns têm caráter consultivo e/ou deliberativo e contam com a participação dos segmentos governamentais e não governamentais. Têm por finalidade discutir uma política nacional de educação de jovens e adultos e estabelecer ações articuladas de cooperação entre as esferas de governo e demais segmentos da sociedade civil (*ibidem*, p. 196-197).

O documento brasileiro registrava iniciativas do governo encerrado em 2002, muitas das quais não contavam com o apoio dos

fóruns, e não citava o Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (Mova), criado em 1989 por Paulo Freire, quando era secretário municipal de Educação de São Paulo na gestão de Luiza Erundina.

O governo Lula trazia distintas experiências e novas promessas. Em 2003, criou a Secretaria Extraordinária de Combate ao Analfabetismo, que no ano seguinte se integrou à área de EJA na constituição da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). A partir de 2004, foi reinstalada a CNAEJA, e o Programa Brasil Alfabetizado retornou como iniciativa do MEC, em parceria com estados, municípios e organizações não governamentais. Diversificaram-se programas voltados para a elevação da escolaridade e qualificação profissional, criaram-se plataformas de formação continuada para docentes e gestores de EJA, realizaram-se encontros anuais dos fóruns com apoio do MEC, entre outras iniciativas que atendiam a compromissos assumidos em Hamburgo, assim como às diretrizes aprovadas pelo CNE. Os esforços para alcançar as metas do PNE, no entanto, ainda foram insuficientes para transformar substantivamente o quadro do analfabetismo de adultos. Melhorias no acesso ao Ensino Fundamental, com ampliação de oferta de vagas, reduzem o analfabetismo nas gerações mais jovens, mas, em razão do quadro social de pobreza e mecanismos excludentes das redes de ensino, adolescentes e jovens saem das escolas sem alcançar o domínio necessário da leitura, escrita e da matemática.⁴

O Balanço Intermediário da Conferência de Hamburgo anunciava também a CONFINTEA VI, para a qual o Brasil se ofereceu como sede e foi aprovado, com apoio de movimentos da sociedade civil, conforme relata Haddad (2009, p. 363). Como informa o ensaio do professor Timothy, o encontro internacional foi planejado para maio de 2009, mas a pandemia de H1N1 na Europa levou o governo a adiar sua realização para dezembro do mesmo ano, em Belém. A preparação para a participação brasileira foi intensamente mobilizadora. Governos e movimentos sociais se empenharam

4. Cf. Gomes, 2011. Ver também: Haddad; Di Pierro, 2000, p. 126.

em organizar um evento à altura do ineditismo de ser a primeira conferência a ocorrer no hemisfério sul, e havia a percepção de que a CONFINTEA VI seria uma oportunidade ímpar para fortalecer a agenda da EJA no país.

A Secad foi criada com a responsabilidade de atuar na garantia dos direitos educacionais de grupos tradicionalmente excluídos, incluindo Educação do Campo, alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, políticas para a Educação Escolar Indígena, além de temas nacionais, como Educação das Relações Étnico-Raciais, questões de gênero e direitos humanos, entre outras atribuições. Sua atuação motivara a reprodução de estruturas semelhantes nos estados e mesmo em cidades de grande porte. Coube à Secad coordenar a realização da CONFINTEA VI, em diálogo com a UNESCO Brasil e a CNAEJA e com dedicada participação dos fóruns de EJA de todo o país. O grupo de trabalho contou também com outras secretarias do MEC, representantes de outros ministérios, acadêmicos e organizações da sociedade civil, além da representação de estados e municípios por meio de delegações da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

As tensões entre governo federal e sociedade civil se expressaram em diálogos e críticas tecidos ao longo do amplo processo de elaboração do documento brasileiro a ser encaminhado à UNESCO como parte dos relatórios que subsidiariam o diagnóstico mundial e a declaração final da conferência.

A apresentação do documento assumia a imensidão do desafio:

67 milhões de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não concluíram o Ensino Fundamental, das quais 15 milhões não completaram quatro anos de estudo e 14 milhões sequer sabem ler, escrever ou contar (Brasil, 2009b, p. 10).

O processo de preparação transcorreu a partir do início de 2008 e, ao longo daquele ano, realizaram-se oficinas regionais dedicadas à produção e análise de dados para os diagnósticos estaduais, 27 encontros estaduais, cinco encontros regionais com participação de delegados estaduais e um encontro nacional com

300 participantes, entre eles delegados eleitos localmente e, em menor proporção, integrantes de grupos de trabalho formados pelas secretarias do MEC e de outros ministérios, além da CNAE-JA. Foi assim que se constituiu o documento *BRASIL – Educação e Aprendizagens de Jovens e Adultos ao Longo da Vida* (*ibidem*, p. 9-10).

A expectativa era promissora:

[...] todo esse processo produzirá resultados que ultrapassam a realização da VI CONFINTEA, na medida em que se configura a possibilidade de consolidar e fortalecer a política nacional de Educação de Jovens e Adultos (*ibidem*, p. 10).

O documento é composto por uma introdução, três capítulos e três anexos. O primeiro capítulo, “Diagnóstico da realidade da Educação de Jovens e Adultos no Brasil”, destaca a persistência de desigualdades no acesso à educação básica, expressas, por exemplo, nas diferenças das taxas de analfabetismo e de baixa escolaridade entre brancos e negros, entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população, entre o campo e a cidade, entre o Norte e o Nordeste e as demais regiões do país, além das desigualdades geracionais, visto que a população de 50 anos ou mais tinha taxas mais elevadas que as gerações mais jovens. Nesse particular, uma diferença chama a atenção: as mulheres mais jovens tinham taxas mais elevadas de acesso à educação que homens de sua geração, enquanto a geração de 50 anos ou mais apresentava taxas mais elevadas de exclusão educacional das mulheres, refletindo importante mudança sociocultural na questão de gênero. No entanto, alerta o documento, essa transformação não se refletia no mundo do trabalho, com maiores proporções de mulheres desocupadas, e, em 2006, “os homens recebiam em média 40% a mais que as mulheres” (*ibidem*, p. 15).

Do ponto de vista da oferta de turmas de EJA, o documento registra elevação expressiva das matrículas no Ensino Fundamental: entre 1997 e 2006 cresceram 59%, com destaque para as redes municipais (*ibidem*, p. 17). Já as matrículas de Ensino Médio tiveram, nesse intervalo, aumento ainda mais notável: 344% (*ibidem*, p. 18)! No entanto, persistiam questões desafiadoras, como a infra-

estrutura das escolas com turmas de EJA e uma distorção que talvez possa ser entendida pela indução que o antigo Fundef gerava para inscrição de jovens e adultos no ensino regular: “o Censo Escolar de 2006 mostra que aproximadamente 1/3 dos jovens e adultos matriculados estão sendo atendidos por outras modalidades” (*ibidem*, p. 19).

Após analisar aspectos do financiamento e da institucionalidade das políticas de EJA no país, esse diagnóstico conclui:

As perspectivas para a EJA no país são amplas. [...] O Governo Brasileiro entende a VI CONFINTEA como uma oportunidade estratégica para desencadear processos articulados de fortalecimento nacional da EJA (*ibidem*, p. 25).

Já o capítulo “Desafios da Educação de Jovens e Adultos no Brasil” faz uma análise detalhada sobre quem são, onde e como vivem os sujeitos de direito da EJA – “pensar sujeitos da EJA é trabalhar para, com e na diversidade” (*ibidem*, p. 28) – e registra que a “desigualdade tem sido a marca da diversidade em nosso país” (*ibidem*). Tomando como referência a educação popular, o documento recomenda uma visão flexível em que a escolaridade e os saberes populares dialoguem na dimensão emancipatória da EJA, e que a integração das tecnologias de comunicação e informação e a criação de currículos adequados tenham a mesma diversidade. Para contribuir com esses objetivos, enumera programas que podem oferecer subsídios para as práticas pedagógicas da EJA, incluindo a necessária intersetorialidade que correponsabiliza políticas públicas em favor da promoção e garantia dos direitos. Por fim, destaca

a necessidade de que a EJA se integre a um sistema nacional de educação capaz de garantir o direito ao acesso, à permanência, à terminalidade e à qualidade de ensino compatível com a demanda de jovens, adultos e idosos para a conclusão da educação básica (*ibidem*, p. 38).

Entre os desafios encontram-se a superação de políticas que naquele momento eram desenvolvidas pelo governo, como a pre-

cariedade do Programa Brasil Alfabetizado, por repetir “a perspectiva de campanha de alfabetização” (*ibidem*, p. 41-42), a supressão do Exame Nacional de Certificação por Competência da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA), por ter “desvirtuado o real papel da EJA” (*ibidem*, p. 46), e o subfinanciamento da modalidade, que, embora incluída no novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), não recebia “tratamento isonômico” com as demais modalidades da educação básica.

As recomendações que compõem o terceiro e último capítulo do documento são dirigidas a diversos atores do cenário político-educacional: ao MEC, aos formuladores de políticas públicas, à captação e sistematização de dados da modalidade, às secretarias estaduais e municipais de Educação, aos conselhos de Educação de estados e municípios, às universidades e aos movimentos sociais, inclusive aos fóruns de EJA. Também incluem temas como o modelo de financiamento, a formação de educadores para EJA e os aspectos político-pedagógicos, como o atendimento das questões ambientais e étnico-raciais e a inclusão de inovações tecnológicas, entre outros.

O documento *BRASIL – Educação e Aprendizagens de Jovens e Adultos ao Longo da Vida* certamente é uma das mais importantes contribuições formuladas em diálogo entre governos e sociedade civil sobre a EJA no Brasil. Seu diagnóstico e recomendações justificam o tema da CONFINTEA VI: “Da retórica para a ação”.

A CONFINTEA VI: “APROVEITANDO O PODER E O POTENCIAL DA APRENDIZAGEM E EDUCAÇÃO DE ADULTOS PARA UM FUTURO VIÁVEL”

Houve muitas novidades na realização da CONFINTEA VI, além de ter sido a primeira no hemisfério sul, o que também significava que as preocupações dos países da região de menor desenvolvimento do planeta poderiam ter lugar de maior destaque nos debates da conferência. Foi em Belém que o Instituto da UNESCO para a Aprendizagem ao Longo da Vida (UNESCO Institute for Lifelong Learning – UIL) lançou o primeiro *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos* (*Global Report on Adult*

Learning and Education – GRALE). Como observa o professor Timothy D. Ireland em seu ensaio, embora reconheça avanços na oferta de aprendizagem e educação de adultos desde a Conferência de Hamburgo, o relatório chama a atenção para

uma polarização entre uma visão mais instrumental da EDA nos países industrializados, onde a ênfase está na formação de mão de obra para garantir a competitividade das economias, e uma visão mais escolar e compensatória da maioria dos programas de EDA nos países em desenvolvimento, em que predominam iniciativas dedicadas à alfabetização em seu sentido mais fundamental (Ireland, neste volume, p. 45).

O Marco de Ação de Belém, documento final da CONFINTEA VI, retoma a definição de educação de adultos já publicada em Hamburgo, que inclui:

todo processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas adultas pela sociedade desenvolvem suas capacidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, ou as redirecionam, para atender suas necessidades e as de sua sociedade (UNESCO, 2010a, p. 5).

Propõe que possa “nortear o aproveitamento do poder e do potencial da aprendizagem e educação de adultos na busca de um futuro viável para todos” (*ibidem*, p. 6), reafirmando o valor da aprendizagem ao longo da vida como

uma filosofia, um marco conceitual e um princípio organizador de todas as formas de educação, baseada em valores inclusivos, emancipatórios, humanistas e democráticos, sendo abrangente e parte integrante da visão de uma sociedade do conhecimento (*ibidem*, p. 3-4).

Apresenta, então, recomendações sobre a alfabetização de adultos, políticas para a educação de adultos, governança, financiamento “de no mínimo 6% do PIB [Produto Interno Bruto] em educação”, a necessidade de promover a participação, a inclusão e

a equidade nas iniciativas, de garantir a qualidade como “um conceito e uma prática holística, multidimensional” e de fortalecer o “monitoramento da implementação do Marco de Ação de Belém” (*ibidem*, p. 10, 12, 13). No anexo, traz a “Declaração de Evidência”, em que argumenta sobre os benefícios globais, comunitários e individuais da aprendizagem e educação de adultos, registra os avanços desde a CONFINTEA anterior, relata os desafios identificados pelo GRALE I e observa:

Embora estejamos testemunhando uma crescente variedade de programas de aprendizagem e educação de adultos, o principal foco da oferta é a educação e capacitação profissional e vocacional. Faltam abordagens mais integradas à aprendizagem e educação de adultos para tratar do desenvolvimento em todos os seus aspectos (econômico, sustentável, comunitário e pessoal). [...] programas de aprendizagem e educação de adultos raramente atendem a necessidades dos povos indígenas, de populações rurais e migrantes. A diversidade dos educandos, em termos de idade, gênero, cultura, status econômico, necessidades específicas (incluindo deficiências) e linguagem, não está refletida no conteúdo dos programas ou nas práticas (*ibidem*, p. 20-21).

O Brasil podia responder positivamente à maior parte das objeções dessa reflexão proposta pelo GRALE I. Ao longo da primeira década do século, diversas iniciativas ampliaram o campo das políticas de EJA. A CNAEJA passou a contar com a participação de representantes de segmentos da sociedade civil. A parceria com estados, municípios e organizações não governamentais mobilizou mais recursos para a alfabetização de adultos, e o programa Fazendo Escola universalizou o apoio às unidades da federação para a educação de adultos e aumentou os recursos investidos (Brasil, 2009b). Em 2005 e 2006, a Secad criou ações para atender à diversidade dos públicos da EJA. O Programa Saberes da Terra (2005), por exemplo, tem por foco as populações de baixa escolaridade no campo.

Nos dois anos de sua existência, o Programa Saberes da Terra atingiu a formação de jovens agricultores que vivem em comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas e assentamentos em doze estados do país. A execução da proposta pedagógica e curricular se desenvolve em sistema de alternância, ou seja, em diferentes tempos e espaços formativos: tempo-escola e tempo-comunidade (*ibidem*, p. 88).

Ainda em 2005, a Secretaria Nacional da Juventude, ligada à Secretaria Geral da Presidência da República, implantou o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Proovem), programa voltado para a

elevação do grau da escolaridade visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional [...] e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício de cidadania e intervenção na realidade local (Brasil, 2005).

O Projovem atuava em parceria com os ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento e Assistência Social. O Programa Saberes da Terra foi incorporado como Projovem Campo, criando oportunidades para as juventudes rurais.

A questão da qualificação profissional desafiava o desenho institucional fragmentado, em que o mesmo público estava no foco de distintas secretarias. Com o objetivo de direcionar ações ao público da EJA, em 2006, em cooperação entre a Secad e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, foi criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), visando oferecer a jovens e adultos Educação Profissional Técnica, além de formação integrada ao Ensino Fundamental ou Médio.

Em 2006, o Programa Literatura para Todos representou uma inovação ao estabelecer um concurso para seleção e publicação de obras destinadas aos “neoleitores”, oriundos dos programas de alfabetização (Maciel, 2007). Outro marco político foi a atenção dedicada à Educação de Jovens e Adultos privados de liberdade. O Projeto Educando para a Liberdade, desenvolvido entre 2005 e

2006, fruto de uma parceria entre o MEC e o Ministério da Justiça, com apoio da UNESCO, logrou firmar resoluções do CNE e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) em defesa da EJA nas prisões (UNESCO, 2006).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef, ampliando os valores e a cobertura de atendimento, agora abrangendo da creche ao Ensino Médio e a EJA. Na esteira da ampliação, passou a garantir a todos os estudantes da educação básica, EJA incluída, o acesso a merenda, transporte e material didático. Em 2009, o tradicional Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) incorporou os estudantes jovens e adultos e criou o PNLD EJA, para atender turmas do Brasil Alfabetizado e de EJA do Ensino Fundamental e Médio.

Uma das propostas mais ambiciosas no campo da EJA foi a Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos, cuja elaboração teve início em 2007 (Lima; Correia; Burgos, 2015). O objetivo era construir, mediante adesão de estados, municípios e organizações da sociedade civil, uma agenda no território de modo a promover acesso aos programas de alfabetização, continuidade nos estudos da EJA, inserção em programas de formação profissional e qualificação para o trabalho.

Havia razões, portanto, para que a presença brasileira no debate da CONFINTEA VI e em seus desdobramentos fosse marcada por confiança e otimismo, tanto pelas ações governamentais como pelo intenso – e, não raro, tenso – confronto entre o governo, a sociedade civil e os movimentos sociais organizados (Haddad, 2009).

O BALANÇO BRASILEIRO: CONFINTEA +6

O Brasil realizou grande mobilização para o Balanço Intermediário da CONFINTEA VI. O Seminário Internacional sobre Educação ao Longo da Vida – CONFINTEA Brasil +6 –, realizado em Brasília em abril de 2016, reuniu,

no mesmo evento, o Seminário Internacional de Educação ao Longo da Vida, a Reunião Técnica Brasileira de Balanço Intermediário do Marco de Ação de Belém e a Reunião de Órgãos de Cooperação Técnica Internacionais, caracterizando-se como uma importante estratégia para trazer a educação (formal e não formal) de jovens e adultos para a agenda nacional (Brasil, 2016b, p. 7).

Esse encontro gerou um alentado documento em que se avaliavam diversas dimensões implicadas no lema “Educação ao longo da vida”, como alfabetização e educação escolar de adultos, questões relativas ao mundo do trabalho, reconhecimento e certificação de saberes, educação em saúde, valorização de profissionais, novas tecnologias, economia solidária e desenvolvimento local, arte e cultura, Educação Inclusiva, direitos humanos e cidadania ativa, diversidade étnico-racial, de gênero, geracional e de orientação sexual.

Realizado em 2016, logo após a demorada e conflituosa aprovação do PNE 2014-2024 (Brasil, 2015), incluiu três metas dedicadas à agenda da EJA e, em cada uma delas, um conjunto de estratégias por vezes divergentes. O entendimento era de que as metas seriam compromissos do Estado brasileiro, e as estratégias, escolhas de governos para alcançar as metas. Merece destaque a meta 8, que propunha elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos para alcançar ao menos 12 anos de estudo, considerando o grupo dos 25% mais pobres, os jovens do campo e os do Norte e do Nordeste, e para igualar a escolaridade média de negros e não negros nessa faixa etária (*ibidem*, p. 67).

Havia motivos de preocupação quanto ao cenário da EJA no Brasil. Após uma primeira década do século impulsionada por conquistas normativas, como as diretrizes do CNE, compromissos internacionais como o Marco de Ação de Dakar (2000), que reafirmava a Educação para Todos de 1990, a criação de uma secretaria dedicada à agenda da EJA e a inclusão do financiamento da EJA no Fundeb, os indicadores educacionais de jovens e adultos não se moviam em proporção razoável aos esforços dedicados.

O Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos passou por uma ampla revisão, a cargo de uma comissão multissetorial coordenada pela profes-

sora Maria Margarida Machado, e foi apresentado para debate na plenária do encontro de 2016, como parte do Balanço Intermediário da CONFINTEA VI. Ele segue a estrutura do documento original, incluindo aspectos relevantes no período transcorrido, como a realização da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) em 2010, a aprovação do PNE 2014-2024 e a produção do Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas em 2014. Na análise da realidade da EJA no Brasil, o texto de 2016 sintetiza:

Não se pode dizer que esse período de profícua elaboração conceitual e política, com efetiva e representativa participação da sociedade organizada, resultou na execução de ações e iniciativas na mesma medida. Se os discursos tensionaram concepções, e a disputa, em muitos aspectos, tendeu em favor das compreensões acumuladas na área da EJA, não se teve, com o mesmo peso, políticas executadas pelos entes federados de modo a iniciar o alcance das metas, nem para incidir com vigor nas realidades desiguais – que permanecem excludentes do direito à educação (Brasil, 2016b, p. 14).

O documento revisto registra como uma das transformações significativas do período pós-CONFINTEA VI o envelhecimento da população brasileira, que se deu em velocidade superior à que se previa, o que levou à necessidade de incluir o grupo de idosos nas políticas públicas de educação. Na análise das ofertas, observa expressiva queda nas matrículas de EJA entre 2006 e 2014: quase 40% a menos! Destaca, no entanto, o crescimento das matrículas de EJA/Educação Especial, resultado da política de Educação Especial na perspectiva inclusiva, e do ensino profissional, fruto do Proeja, e o atendimento no sistema prisional, ainda insuficiente para universalizar o direito à educação das populações privadas de liberdade (*ibidem*, p. 42 e ss.). Ao avaliar as iniciativas federais no campo da EJA, ressalta as mudanças no Programa Brasil Alfabetizado e, entre as inovações, a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com o objetivo de ampliar a oferta de ensino técnico e profissional para jovens

e adultos.⁵ Assinala que, no entanto, “o expressivo conjunto de propostas formuladas e induzidas pelo MEC não tem sido capaz de modificar como esperado o cenário da situação educacional de jovens, adultos e idosos no país” (Brasil, 2016b, p. 84).

Mantendo a estrutura do documento original preparado para a CONFINTEA VI, o de 2016 retoma as recomendações e apresenta novas propostas para os distintos atores envolvidos nas políticas de EJA: Ministério da Educação, poder legislativo, sistemas estaduais e municipais de educação, instituições de Ensino Superior, fóruns de EJA, empresas e organismos internacionais.

No evento de Brasília, um dos artigos reunidos na publicação relativa ao encontro traduz essas preocupações. Assinado pelo então titular da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), professor Paulo Nacif, com colaboradores do próprio MEC, registra o que identifica como a “tragédia da educação de adultos”:

[...] pelos dados Pnad [Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios] 2014, há no Brasil mais de 81 milhões de pessoas com mais de 18 anos e que não completaram o Ensino Médio. Destes, 58 milhões não têm o Ensino Fundamental. Cerca de 13 milhões de pessoas [...] não sabem ler ou escrever (analfabetismo absoluto) e aproximadamente 41,5 milhões dos brasileiros com 18 anos ou mais são classificados como analfabetos funcionais (pessoas que têm menos que cinco anos de estudo concluídos) (Nacif, 2016, p. 96).

As matrículas de EJA, como vimos, decaem de maneira assustadora se considerarmos que o reconhecimento como parte da educação básica promoveu a extensão dos direitos a material didático, transporte e alimentação escolar para os frequentadores da modalidade, além de sua inclusão no sistema de financiamento. Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) registrava praticamente 5 milhões de matrículas, que se reduziram a pouco mais de 3,5 milhões em 2014 (*ibidem*, p. 102).

5. A respeito do Pronatec, ver: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pronatec>.

O artigo do professor Nacif e colaboradores traça um quadro que exige mudanças fortes e em diversas dimensões. Assim, para superar os desafios, apresenta um conjunto de propostas articuladas em cinco eixos, de modo a contemplar a complexidade da questão e levar em conta a diversidade dos atores e dos sujeitos da EJA (*ibidem*, p. 105):

1. Gestão;
2. Implementação de política de reconhecimento, certificação e validação de saberes gerais e competências técnicas;
3. Organização curricular, práticas e recursos educacionais com uma pedagogia especializada em educação de adultos;
4. Articulação acadêmica com universidades públicas e Institutos Federais;
5. Financiamento.

O esforço de formulação e mobilização contou com a participação da CNAEJA, especialistas e pesquisadores, além de atores institucionais da sociedade civil e de diversos ministérios. No entanto, poucos meses após o encontro vibrante, a deposição da presidenta Dilma Rousseff mudaria completamente o cenário político institucional, desmobilizando as energias que haviam se dedicado a construir uma nova agenda para a EJA no Brasil, para responder à necessidade de passar da retórica para a ação.

Nesse diálogo entre as agendas das CONFINTEAs e as políticas de EJA, destacamos o texto elaborado pelo professor Timothy Ireland. Analisando os resultados da CONFINTEA VI e as deliberações de outros encontros patrocinados pela ONU, como o Marco de Ação de Dakar (2000) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2001), ampliados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015), o autor questiona se “o processo CONFINTEA ainda é relevante para a agenda mundial de educação” (Ireland, 2016, p. 77). Observa que, diante do avanço da mentalidade neoliberal que fortalece uma visão instrumental da educação, “visando assegurar competitividade econômica” (*ibidem*, p. 79), a agenda de educação de adultos, nos termos das CONFINTEAs, “tem se tornado reativa e defensiva em vez de proativa e progressiva” (*ibidem*, p. 78). Em síntese, conclui:

Talvez o que esteja em jogo não é se os paradigmas de progresso humano de orientação de mercado são superiores a paradigmas tradicionalmente liberais, mas um confronto entre duas ideologias essencialmente conflituosas – o neoliberalismo e a que inclui bem-estar humano, sustentabilidade e coexistência planetária como metas fundamentais do processo de desenvolvimento. Esse confronto não versa tanto sobre a arquitetura futura do desenvolvimento e educação, mas sobre os valores básicos de vida humana em comunidade (*ibidem*, p. 85).

A QUEBRA DA ESPERANÇA NO PNE

Uma das primeiras medidas do governo empossado, após a retirada da presidenta Dilma do cargo para o qual fora eleita, foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o teto de gastos, reduzindo assim os investimentos em educação previstos na meta 20 do PNE.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio (Brasil, 2015, p. 84).

Além desse limite, que afetou as possibilidades de atendimento da agenda que vinha sendo construída para a EJA, pesaram aspectos políticos pelo não reconhecimento da legitimidade do *impeachment* da presidenta e interferências do novo MEC na instância que havia sido recém-criada, o Fórum Nacional de Educação. Não havia mais ambiente político para que os setores populares e sindicais, tradicionais defensores das políticas de EJA, ampliassem o diálogo com o governo, que concentrou seus esforços na aprovação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), uma orientação normativa para estados e municípios sobre o que deveria ser tema de cada série/ano da educação básica em cada disciplina. Códigos alfanuméricos por habilidade deveriam registrar nos diários escolares o que foi desenvolvido pelos docentes.

O controle pedagógico é uma das apostas da BNCC para garantir o alcance dos resultados de aprendizagem da educação básica.⁶ Sintomaticamente a BNCC não fazia referência à EJA (Em busca..., 2022). Outros tempos, outras prioridades, que, como já havia ocorrido no país, concentravam sua atenção na padronização da educação básica com foco no chamado “ensino regular”, desprezando as demais dimensões dos direitos educacionais, inclusive o Ensino Médio noturno.

Nas eleições presidenciais de 2018, venceu um candidato de extrema direita, que, ao longo de seus quatro anos de mandato, nomeou quatro ministros da Educação, cargo que também ficou vago por um mês, em decorrência de uma nomeação tornada sem efeito diante de controvérsias sobre a titulação acadêmica informada no currículo do indicado. Além de escândalos por suspeita de corrupção, desinteresse e ações contrárias à aprovação do novo Fundeb, cortes orçamentários e ataques às universidades federais, o período do governo de 2019 a 2022 na área de educação registra descaso e enganos.⁷ Uma nova diretriz aprovada pelo então CNE para a EJA ignorava a longa história da modalidade e atribuía ao conceito de educação ao longo da vida uma visão distorcida e equivocada. Segundo a pesquisadora Maria Clara di Pierro (2022), “a resolução no Conselho Nacional de Educação de alinhamento da educação de adultos à Base Nacional Curricular Comum e à reforma do Ensino Médio [...] é um desastre”.

Além da caótica gerência no MEC, a pandemia de COVID-19 afetou profundamente a oferta e as práticas da EJA em todo o país. Há diversos documentos e pesquisas que buscam dimensionar esse impacto negativo. Ele também se revela na mobilização para a CONFINTEA VII, prevista para 2021, mas adiada por causa do surto pandêmico. Como observa o ensaio do professor Timothy:

6. Cf. Cássio; Catelli Jr., 2019. Ver também: Fávero; Centenaro; Bukowski, 2021.

7. Ver: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/mec-jair-bolsonaro-descaso-com-a-educacao-basica/>.

A última conferência aconteceu em meio ao que os analistas têm chamado de uma “permacrise” – um período extenso de instabilidade e insegurança ou de múltiplas crises. Os conflitos atrasaram a realização da conferência e obrigaram um movimento de mobilização e de preparação do evento em um formato inovador e substantivamente distinto dos seis anteriores. Em outras palavras, a decisão de “inovar” não foi o resultado de um processo racional de avaliação e discussão, mas de uma imposição das circunstâncias (Ireland, neste volume, p. 17).

O BALANÇO INTERMEDIÁRIO DA CONFINTEA VI E A PREPARAÇÃO PARA MARRAKECH

A pandemia de COVID-19 afetou a preparação para a CONFINTEA VII, e a conferência foi adiada, assumindo em 2022 o caráter híbrido para ampliar a participação das pessoas comprometidas com a educação de adultos em todo o mundo. O balanço intermediário dos compromissos assumidos na CONFINTEA VI foi realizado na Coreia do Sul, em outubro de 2017. O relatório publicado em 2018 retoma as cinco áreas da aprendizagem e educação de adultos que estruturaram o evento de Belém e ofereceram a organização dos estudos GRALE: política, governança, financiamento, participação e qualidade. Já os chamados “campos-chave de aprendizagem” ganham novos temas. Originalmente estavam registrados três: alfabetização e competências básicas; formação continuada e desenvolvimento profissional; e cidadania ativa. O balanço adiciona outros três: saúde, bem-estar e sustentabilidade ambiental; a aprendizagem e educação de adultos em contexto de conflitos e desastres; e a agenda para o desenvolvimento sustentável.

Como em outros balanços, o documento busca um equilíbrio entre registrar avanços e apontar desafios. Entre os avanços, reconhece a adoção por maior número de países de legislações que promovem a aprendizagem e educação de adultos. No entanto, constata também a predominância de baixo investimento em quase metade dos relatórios nacionais que subsidiam o balanço intermediário, assim como a baixa participação de comunidades marginalizadas, em especial das mulheres, nos programas exis-

tentes. Retoma, na avaliação, as áreas observando recomendações constantes do Marco de Ação de Belém, como a necessidade de que as políticas considerem a diversidade cultural, linguística e a experiência dos educandos. Para uma governança democrática, afirma que “todos os atores interessados – incluindo educadores, educandos e sociedade civil – devem participar do planejamento, implementação, monitoramento e avaliação” (UIL, 2018, p. 7, tradução nossa). Insiste que o financiamento para a educação alcance pelo menos entre 4% e 6% do PIB. Recomenda a diversidade de programas para ampliar a participação e relembra a necessidade de maiores recursos para a formação e melhores condições de trabalho dos profissionais que atuam na modalidade de modo a promover a qualidade.

Ao tratar dos campos-chave, também repete o que o Marco de Ação de Belém havia proposto nos três temas citados – saúde, bem-estar e sustentabilidade ambiental; a aprendizagem e educação de adultos em contexto de conflitos e desastres; e a agenda para o desenvolvimento sustentável. Ao incorporar a questão da saúde e do bem-estar, anota:

A AEA [aprendizagem e educação de adultos] constitui uma dimensão fundamental da promoção da saúde e é essencial para possibilitar que jovens e adultos assumam a responsabilidade de sua própria saúde e passem de um modelo predominantemente curativo para o preventivo, que permita que as pessoas assumam o controle de sua própria saúde e bem-estar (*ibidem*, p. 8, tradução nossa).

Trata-se de uma recomendação prudente e necessária, mas bastante indiferente às verdadeiras condições de vida, trabalho, moradia e alimentação que sofrem as pessoas analfabetas ou de baixa escolaridade em qualquer lugar do mundo.

O ensaio do professor Timothy, ao analisar as sete décadas da CONFINTEA, chama a atenção para o contexto em que deve ser lido o Marco de Ação de Marrakech (MAM).

Ao ler o MAM e analisar a CONFINTEA VII, é fundamental não fazer isso de maneira isolada, mas no contexto do relatório da Comissão

Internacional sobre os Futuros da Educação e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. *Reimaginar nossos futuros juntos* é por natureza um documento mais denso e mais especulativo, enquanto a Agenda 2030 estabelece uma pauta de 17 objetivos que devem contribuir para uma mudança de paradigma de desenvolvimento (Ireland, neste volume, p. 57).

De fato, ao acompanharmos o ensaio, que analisa os conceitos que emergem das conferências, é possível notar que o entusiasmo e a força propositiva da Declaração de Hamburgo não se repetiram nas conferências seguintes. Como o próprio autor analisou em outro artigo (Ireland, 2016), as CONFINTEAs tornaram-se mais defensivas e reativas, diante do avanço de políticas neoliberais que individualizaram as responsabilidades e as expectativas de sucesso das trajetórias pessoais e profissionais, descuidando dos laços comunitários e esperanças coletivas.

Em contraste com essa visão, vale recorrer ao pronunciamento da Plataforma de Redes Regionais pela Educação de Pessoas Jovens e Adultas rumo a CONFINTEA VII (s. d., p. 2, tradução nossa):⁸

Em tempos de crise civilizatória, em que a vida, não só dos seres humanos, mas de todos os seres vivos, está em perigo crescente e crucial, precisamos repensar e gerar um tipo diferente de educação. A proposta alternativa é uma EPJA [educação de pessoas jovens e adultas] do, no e para o Bem Viver, um referencial filosófico, conceitual e metodológico, um desafio teórico e fundamentalmente prático, que desenvolva uma formação integral/holística na qual se promova o equilíbrio entre a realização da identidade, afetividade, espiritualidade, intelectualidade e subjetividade das pessoas e comunidades com acesso e fruição de bens materiais e imateriais, a harmonia com a Mãe Terra e a convivência em comunidade dos seres humanos.

8. Disponível em: <https://redclade.org/publicaciones/pronunciamento-de-la-plataforma-de-redes-regionales-por-la-educacion-de-personas-jovenes-y-adultas-hacia-la-confintea-vii/>.

VOZES DA AMÉRICA LATINA A CAMINHO DA CONFINTEA VII

A Plataforma de Redes Regionais, que assina o documento rumo à CONFINTEA VII, reúne um conjunto de organizações que atuam na América Latina.⁹ A presença da expressão “educação popular”, que nomeia algumas delas, guarda o vínculo com um movimento que emerge na região nos anos 1960 do século 20, um momento político de transformações profundas em nossas sociedades. A educação popular é, ao mesmo tempo, fruto e motor dessas transformações.

Há estudos que registram o termo no século 19, após a independência das nações hispânicas, que, submetidas até então à condição de colônias, buscavam pela educação transformar a população formada por povos originários e pessoas negras em cidadãos e cidadãs nos moldes europeus e, mais tarde, norte-americanos. Nesse sentido, o termo designa antes o público que pretendiam alcançar do que os princípios e valores da educação popular, visto que a motivação, naquele momento, era “civilizar” os grupos marginalizados, desprezando seus saberes e fazeres.

Ao longo da década de 1960, em diversas nações latino-americanas, surgiram movimentos que se voltam para as práticas educativas por reconhecer nelas uma chave para a transformação política e social emancipatória. A revolução cubana, em 1959, havia provado a possibilidade de, pela união popular, enfrentar as desigualdades sociais, resgatar a autonomia e soberania do país e promover direitos negados secularmente. É no contexto dessa aspiração revolucionária que a “educação popular” se torna um caminho. Embora o termo não ocorra na obra inicial de Paulo Freire, ele é considerado o criador de uma metodologia e de uma ontologia que fundamentam princípios, práticas e métodos de uma edu-

9. A Plataforma é integrada por: Asociación Latinoamericana de Educación y Comunicación Popular (ALER), el Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe (CEAAL), la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), la Federación Internacional Fe y Alegría (FIFyA), el Consejo Internacional de Educación de Adultos (ICAE) y la Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe (REPEM). Ver: <https://redclade.org/publicaciones/pronunciamento-de-la-plataforma-de-redes-regionales-por-la-educacion-de-personas-jovenes-y-adultas-hacia-la-confintea-vii/>.

cação questionadora do *status quo* e determinada a transformar as realidades sociais, políticas e econômicas pela participação direta do povo oprimido (Silva; Spigolon, 2024).

As raízes das iniciativas de educação popular no Brasil estão fincadas nos movimentos de cultura¹⁰ que, nos anos 1960, animaram diversas iniciativas de partidos políticos, movimentos sociais, artistas, estudantes, governos do Nordeste e mesmo da Igreja Católica (Vieira, 2025, p. 139). O MEB – Movimento de Educação de Base – foi criado em março de 1961 pelo governo federal por demanda da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil¹¹ e assumiu, ao longo de sua atuação, os princípios e práticas da educação popular (Kadt, 2007, p. 151).

Embora a expressão possa abrigar iniciativas bastante distintas, Carlos Rodrigues Brandão, a quem se atribui a divulgação do termo no continente, conceitua sua origem e intencionalidade:

[...] a **educação popular** emerge como um movimento de trabalho político com as classes populares por meio da educação. Ela pretende ser uma retotalização de todo o projeto educativo, desde um ponto de vista popular. A diferença entre a educação popular e outras concepções está, em primeiro lugar, na origem de poder e no projeto político que submete o agenciamento, o programa e a prática de um tipo específico de educação dirigida às classes populares. Está, em segundo lugar, no modo como o educador pensa a si mesmo e o projeto de educação, no sentido mais pleno que estas palavras podem ter (Brandão, 2009, p. 27).

A ditadura militar que se instaurou no Brasil em 1964, assim como as similares que com crueldade violentaram os países da região, perseguiu os ativistas dedicados aos projetos de educação

10. “Essa experiência, que surgiu no Brasil e se difundiu por toda a América Latina, apresentou uma nova proposta para as ações sociais e político-pedagógicas, através da *cultura e, de maneira especial, da cultura popular*. Nos primeiros documentos que foram elaborados, a proposta era apresentada como uma alternativa político-pedagógica que parte da cultura e se realiza por meio da cultura” (Brandão, 2009, p. 48, grifo nosso).

11. Para saber mais, ver: <https://meb.org.br/historia/>.

popular. Muito material foi destruído, pessoas foram assassinadas, presas ou exiladas, como Paulo Freire. No entanto, dos anos 1970 em diante, práticas de educação popular se multiplicaram em ações de saúde, educação, moradia, enfrentamento da carestia, luta pela terra e tantas outras. A educação popular não estava circunscrita à escola, nem mesmo dedicada apenas à educação formal, e sim comprometida em promover a conscientização – palavra-chave nas obras iniciais de Paulo Freire – e estimular a organização popular, no campo e nas cidades.¹²

Embora perseguida no período ditatorial, a educação popular, por seus conceitos e princípios, seguiu alimentando práticas educativas e sobreviveu às intempéries políticas. Os documentos recentes dessa coligação de organizações e movimentos sociais que preservam a herança da educação popular testemunham a fecundidade dessa abordagem e a urgência de promover as mesmas transformações políticas e sociais a que aspiravam as lutas populares, no Brasil e na América Latina.¹³

Tal como a efervescência da década de 1960, os tempos atuais de “crise civilizatória” exigem uma nova postura, onde a Educação das Pessoas Jovens e Adultas (EPJA) seja formulada, planejada e executada “com” as pessoas jovens e adultas, de modo a recuperar a “tradição latino-americana da educação popular”.¹⁴

O documento encaminhado à CONFINTEA VII pela Plataforma de Rede Regionais da América Latina alerta que não basta a assinatura em acordos internacionais: é preciso empenho político, destinação de recursos suficientes, formação de profissionais,

12. A educação popular “afasta-se de ser tão somente uma atividade ‘de sala de aula’, de ‘escolarização popular’, e busca alternativas de realizar-se em todas as situações de práticas críticas e criativas entre agentes educadores ‘comprometidos’ e sujeitos populares ‘organizados’, ou em processo de organização de classe” (Brandão, 2009, p. 30).

13. Ver: Brasil, 2025.

14. “A substituição da proposição *de*, em geral mais usada na literatura, por *com* encerra uma visão epistemológica que confere um novo posicionamento à EPJA, ao reconhecer os sujeitos, suas práticas e métodos como protagonistas na configuração de conhecimentos e modos de construir tanto políticas, quanto vínculos pedagógicos; nesse âmbito, a América Latina e o Caribe têm uma vasta e rica experiência a recuperar, com contribuições a partir da educação popular e da participação social” (Flores; Gálvez; Ortega, 2021, p. 5-6).

organização de espaços adequados, disponibilidade de materiais de qualidade e acesso às tecnologias. É preciso retirar a EPJA da invisibilidade em que tem sido mantida nos sistemas de ensino e mesmo nos documentos da UNESCO: não há referência a ela, por exemplo, no ODS 4. Essa invisibilidade tem sentido político: pretende esconder o fracasso dos sistemas educativos que promovem exclusões.¹⁵

DESAFIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DOS JOVENS E ADULTOS

A demanda por escolarização e certificação, imposições do mundo oficial por onde fluem as oportunidades de trabalho formal e outros modos de participar de atividades que promovem elevação de renda, reinserção profissional e mobilidade social, nem sempre encontrou unidades escolares e práticas pedagógicas que incorporassem os saberes da longa trajetória da educação popular no Brasil e na América Latina.

Estudo publicado pelo Inep em parceria com a Ação Educativa investiga as razões pelas quais o crescente investimento nas políticas de EJA desenvolvidas pelo governo federal nas primeiras décadas do século – como o financiamento pelo Fundeb e a inclusão nos demais programas que já atendiam a educação básica chamada “regular” – não reverteu a queda de matrículas na modalidade. A pesquisa levanta algumas hipóteses, agrupadas “em quatro dimensões: a cultural, a político-institucional, a pedagógica e a da demanda social” (Núcleo..., 2015, p. 40).

A dimensão cultural refere-se ao não reconhecimento da EJA como um direito para as pessoas que foram excluídas dos sistemas educativos ao longo da educação básica ou que a ele nunca tiveram acesso. Supõe o estudo que tal visão associa-se ao perfil dos sujeitos de direito.

15. “A permanência da invisibilidade da EPJA é funcional ao próprio sistema educativo, é o lugar reservado para aquilo que não funcionou no sistema regular, voltado a crianças e adolescentes” (*ibidem*, p. 12).

Avalia-se que isso decorre, sobretudo, do fato de os sujeitos a quem ela é destinada serem constituídos, em sua gigantesca maioria, por pessoas pobres, negras e de baixa renda, gente que ainda enfrenta desafios para ser reconhecida no País como detentora de direitos (*ibidem*, p. 40).

A dimensão institucional diz respeito ao lugar que a EJA ocupa nos organismos burocráticos das secretarias municipais e estaduais de Educação, habituadas a um padrão de funcionamento que se torna hostil à diversidade das demandas que a implantação da EJA exige. Assim, destacam-se nesse aspecto

as condições precárias do atendimento que ainda predominam na EJA: espaços inadequados, educadoras e educadores mal pagos e com limitada formação e identidade com a modalidade, a descontinuidade, a falta de oportunidades concretas para os educandos e educandas continuarem os estudos (*ibidem*, p. 42).

A dimensão dos desafios político-pedagógicos relaciona-se com a adoção para a EJA de “certo modelo de escolarização tradicional” (*ibidem*, p. 42), ignorando as dinâmicas que vinham sendo desenvolvidas enquanto a educação popular era a abordagem que zelava pela recuperação dos direitos das pessoas analfabetas e de baixa escolaridade. A oferta da EJA escolarizada incorporou o que a educação tradicional tem de mais antiquado:

visão hierárquica entre educador-educandos, fragmentação de conhecimentos, perda de sentidos, descontextualização das realidades nas quais as pessoas estão inseridas. Associada a isso, uma tendência à “infantilização” dos sujeitos da EJA, não os reconhecendo como pessoas jovens e adultas que possuem trajetórias, conhecimentos, necessidades e desejos (*ibidem*, p. 42).

Por fim, um desafio da maior grandeza diz respeito ao entendimento da demanda social pela EJA. Observa o estudo:

a demanda social é encarada como algo que se manifesta espontânea e individualmente. [...] [No entanto] a demanda potencial da EJA não se transforma em demanda real sem que haja estímulo por parte das políticas públicas, tanto por meio da oferta de serviços de qualidade como pela convocação daqueles que podem ser beneficiados por eles (*ibidem*, p. 43-44).

Além dos fatores intrínsecos às políticas e processos educativos, há determinantes do contexto social, político e econômico que atuam para estimular ou desvalorizar o acesso à Educação de Jovens e Adultos pelos sujeitos que a ela têm direito. Como observam Haddad e Di Pierro (2000, p. 126):

A história brasileira nos oferece claras evidências de que as margens da inclusão ou da exclusão educacional foram sendo construídas simétrica e proporcionalmente à extensão da cidadania política e social, em íntima relação com a participação na renda e o acesso aos bens econômicos. A tese corrente que converte associações positivas em nexos causais, afirmando que a elevação da escolaridade promove o acesso ao trabalho e melhora a distribuição da renda, é apenas uma meia-verdade elevada à condição de certeza com base em certa dose de ingenuidade sociológica e otimismo pedagógico. A inversão dessa mesma equação nos leva a crer ser improvável a elevação da escolaridade da população sem a simultânea ampliação de oportunidades de trabalho, transformação do perfil da distribuição da renda e de participação política da maioria dos brasileiros.

Dadas as condições da oferta, é preciso que o investimento pessoal seja percebido como potencialmente vantajoso para as pessoas analfabetas ou de baixa escolaridade, cujas atividades laborais, em grande parte desenvolvidas no mercado informal do trabalho, são suficientemente incertas para suportar a disciplina do estudo após jornadas longas e extenuantes. Somem-se a esses aspectos a crescente violência urbana e a precariedade de serviços de transporte que atendem as comunidades, em geral distantes dos locais de trabalho e estudo, e se tem uma percepção do desafio de reassumir uma trajetória escolar penosa cujos benefícios não são imediatos.

A despeito dessas condições, é possível reconhecer melhorias no acesso à leitura, escrita e operações matemáticas da população brasileira quando se considera o grupo etário de 15 a 64 anos, perfil dos informantes da pesquisa do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf),¹⁶ uma investigação iniciada em 2001 por meio de testes que permitem distribuir as habilidades em níveis. A cada edição são entrevistadas 2002 pessoas, entre 15 e 64 anos, garantindo representatividade da população brasileira nessa faixa etária. Há muito o que conhecer com os resultados do Inaf, e apresentamos aqui alguns aspectos dos indicadores obtidos na edição de 2024.

Notam-se expressiva redução das proporções dos níveis mais baixos – analfabeto e rudimentar – e crescimento dos níveis elementar e intermediário, restando a surpresa da estagnação e variação irrelevante do nível proficiente ao longo de todo o período analisado na pesquisa (Quadro 1).

QUADRO 1 – NÍVEIS DE ALFABETISMO NO BRASIL, SEGUNDO O INAF (2001-2024), EM %

NÍVEL	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2007	2009	2011	2025	2018	2024
Analfabeto	12	13	12	11	9	7	6	4	8	7
Rudimentar	27	26	26	26	25	20	21	23	22	22
Elementar	28	29	30	31	32	35	37	42	34	36
Intermediário	20	21	21	21	21	27	25	23	25	25
Proficiente	12	12	12	12	13	11	11	8	12	10
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ação Educativa, 2025, p. 19.

É possível analisar os dados utilizando variáveis como sexo, raça/cor, região, porte dos municípios e escolaridade. O Inaf de

16. “Uma iniciativa da Ação Educativa e do Instituto Paulo Montenegro, o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf) foi criado em 2001. Após 20 anos e 10 edições contribuindo para a defesa dos direitos educativos dos brasileiros e incidindo na agenda do desenvolvimento educacional do país, o Inaf passou a ser gerido pela Ação Educativa em parceria com a Conhecimento Social Estratégia e Gestão” (<https://alfabetismofuncional.org.br/quem-somos/>).

2024 registra 29% de analfabetos funcionais, em torno de 40 milhões de pessoas. Como observa o relatório, “a escolaridade se destaca como um importante fator para a condição de alfabetismo da população, ainda que não seja, por si só, suficiente para garantir altos níveis de proficiência” (*ibidem*, p. 21). De fato, segundo a pesquisa, 31% dos que cursaram ou concluíram o Ensino Fundamental estão na condição de analfabetos funcionais.

O MEC lançou em junho de 2023 o programa Criança Alfabetizada para, em regime de colaboração com os entes federados, alcançar ao longo do tempo metas de alfabetização de crianças de 7 e 8 anos de idade que frequentam o 2º ano do Ensino Fundamental a serem atingidas progressivamente até a proporção de 80% em 2030. Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2023¹⁷ permanecem preocupantes: 55% dos estudantes da rede pública estão alfabetizados, segundo padrão estabelecido pelo Inep.¹⁸ São relevantes as desigualdades: nessa condição estão 64% dos estudantes brancos e 50% dos negros e pardos.

Se o desafio para a alfabetização de crianças ainda enfrenta imensos obstáculos, na outra ponta da faixa etária da vida escolar obrigatória – a juventude – as questões não são menores. A condição escolar da população de 15 a 29 anos inspira tantos cuidados e preocupações quanto a precariedade das aprendizagens na infância e o analfabetismo de adultos e idosos. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia, em 2023, 10,3 milhões de jovens (21,2%) que não estavam ocupados (embora sejam o patamar e a taxa mais baixos desde o início da série, iniciada em 2012 (IBGE, 2024, p. 29).

Também aqui as desigualdades de gênero e raça/cor são alarmantes:

17. Ver: https://download.inep.gov.br/avaliacao_da_alfabetizacao/brasil.pdf.

18. O Inep apresentou resultado distinto em abril de 2025: seriam 49% de estudantes da rede pública alfabetizados. A variação dos resultados decorre de questões da amostragem. Para nosso argumento, a diferença não minimiza a gravidade do problema. Ver reportagem sobre essa variação em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2025/04/04/saeb-crianca-alfabetizada-entenda-a-polemica-dos-numeros-omitidos-pelo-inep-por-8-meses.ghtml>.

Em 2023, de 10,3 milhões de jovens que não estudavam e não estavam ocupados no Brasil, as mulheres de cor ou raça preta ou parda eram 4,6 milhões (45,2%), enquanto as brancas formavam menos da metade desse montante: 1,9 milhão (18,9%); os homens de cor ou raça preta ou parda eram 2,4 milhões (23,4%) e os brancos 1,2 milhão (11,3%) (*ibidem*, p. 30).

Quando se considera o fator renda, “metade dos jovens dos domicílios mais pobres [10% dos menores rendimentos] não estudavam e não estavam ocupados, em 2023” (*ibidem*, p. 33). Quanto menor o nível de instrução, maior é o percentual de jovens fora do mercado de trabalho. Praticamente 40% dos jovens de 15 a 29 anos que não estavam estudando ou trabalhando não haviam concluído o Ensino Fundamental, 25% tinham o Fundamental completo, e 35%, o Ensino Médio incompleto.

As razões para o abandono da vida escolar envolvem muitos fatores e são distintos para homens e mulheres. A necessidade de trabalhar é alegada por ambos os sexos, mas pesa diferentemente para cada um: é o motivo principal para mais de 45% dos homens e para 25% das mulheres. Para elas, gravidez (que as fez abandonar a escola em algum momento) e responsabilidade pelos afazeres domésticos são as principais razões para que estejam fora da escola. No entanto, chama também a atenção que para cerca de 25% dos homens e em torno de 20% das mulheres a falta de interesse de estudar é o motivo alegado.

É nesse contexto social que devemos considerar os resultados das metas do PNE 2014-2024 dedicadas à EJA. A meta 8 previa que os jovens de 18 a 29 anos residentes no campo, os das regiões de menor escolaridade – Norte e Nordeste – e os do grupo dos 25% mais pobres da população alcançariam ao menos 12 anos de estudo no final do período, e também igualar a escolaridade média de negros e não negros nessa faixa etária. Os resultados aferidos em 2023, em que pesem alguns problemas de amostragem em razão da pandemia de COVID-19, revelam que nenhum desses indicadores alcançou o valor proposto: os jovens das regiões Norte e Nordeste tiveram a média de “11,3 anos de estudo, mostrando um crescimento, mas ainda abaixo da meta” (Brasil, 2024, p. 207); os

do campo atingiram a média de “10,4 anos de estudo, 1,6 ano abaixo da meta, enquanto a população urbana já havia alcançado a média de 12,0 anos” (*ibidem*, p. 207-208); e os do grupo dos 25% mais pobres lograram “10,3 anos, 1,7 ano abaixo da meta, e os 25% mais ricos tinham uma média de 13,5 anos” (*ibidem*, p. 208).

Já com relação à equidade racial, o relatório de monitoramento do PNE alerta:

Em 2023, a escolaridade média dos jovens negros foi de 11,4 anos, e dos não negros foi de 12,4 anos, resultando em uma razão de 91,9%. A diferença entre os grupos diminuiu para 1,0 ano, mas ainda está distante da igualdade prevista (*ibidem*, p. 208).

A meta 9 previa erradicar o analfabetismo – uma concepção equivocada desse fenômeno sociocultural – e o país alcançou, em 2023, 94,6% de alfabetizados na população de 15 anos ou mais. Embora seja um resultado nacional significativo, os números escondem desigualdades: a taxa de alfabetização do Nordeste foi de 88,8%; a da área rural, de 85,3%, mais de 10 pontos percentuais (p.p.) inferior à da área urbana; e a “da população branca foi de 96,8%, enquanto a da população negra foi de 92,9%” (*ibidem*, p. 209). Comparando os estratos de renda, o grupo dos 25% mais pobres teve uma taxa de alfabetização de 91,7%, 6,3 p.p. inferior à dos 25% mais ricos (*ibidem*, p. 224-225).

Outro resultado esperado era a redução de 50% dos analfabetos funcionais – pessoas da faixa etária de 15 anos ou mais com escolaridade inferior a quatro anos. Em termos proporcionais, isso significava que o Brasil reduziria o analfabetismo funcional nessa faixa etária para 8,9%, o que não aconteceu. A média captada pelo Inep ficou em 12,3%, com as desigualdades de renda, território, região e raça/cor equivalentes àquelas da alfabetização (*ibidem*, p. 224-225).

Por fim, a meta 10 foi, entre as 20 do PNE, a que teve os piores resultados: previa-se que 25% das matrículas de EJA estivessem integradas à Educação Profissional. Além da drástica redução de matrículas, como já vimos, apenas 4,7% atendiam à exigência da meta 10. O melhor resultado nacional coube à região Nordeste (7,8%), e o pior, à região Sudeste (1,2%) (*ibidem*, p. 242-243).

NOVOS TEMPOS PARA O DIREITO À EDUCAÇÃO

O Marco de Ação de Marrakech traz um alerta que serve igualmente tanto para os países do Norte como para os do Sul:

Em um momento em que as sociedades estão ameaçadas pelo fanatismo e pelo extremismo cada vez mais violentos, pelo aumento da desconfiança quanto à ciência e pelo aprofundamento das desigualdades dentro e entre os países, reafirmamos que a AEA pode constituir uma resposta política poderosa para consolidar a coesão social, melhorar o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, garantir a paz, fortalecer a democracia, melhorar o entendimento cultural, eliminar todos os tipos de discriminação, bem como promover a convivência pacífica e a cidadania ativa e global (CONFINTEA VII..., neste volume, p. 127).

A confiança no papel emancipatório da educação, no entanto, não se sustenta se forem mantidos os padrões regulatórios e adaptativos que transformam as práticas educativas em atendimentos obedientes a prescrições curriculares e reduzem a capacidade crítica dos docentes pela imposição de regras que ignoram suas condições cotidianas de formação, trabalho e remuneração, assim como os ambientes escolares que rejeitam a gestão democrática, o respeito e o diálogo entre os integrantes daquela comunidade.

O pesquisador Roger Dale tem refletido sobre o tema “educação e globalização”. Ele argumenta em um de seus ensaios que o capitalismo dependia da ação do Estado para ao menos

três “problemas centrais”: garantir uma infraestrutura para a acumulação contínua e o desenvolvimento econômico, tal como a disponibilização de uma mão de obra diversamente qualificada; assegurar um nível de ordem e coesão sociais; legitimar as desigualdades inerentes ao sistema (Dale, 2010, p. 1100).

Acrescenta que as soluções para essas questões são provavelmente “contraditórias e complementares”. Identifica, com o apoio de argumentos do professor Boaventura de Souza Santos, a tensão na modernidade entre “o pilar da regulação (o qual garante a

ordem numa sociedade existente em um determinado momento e lugar) e o da emancipação: a aspiração por uma boa ordem em uma boa sociedade, no futuro” (Dale, 2008, p. 15).

A educação herda da modernidade sua intenção emancipatória, uma sociedade mais justa, democrática, que respeite a diversidade e valorize a diferença. Já a regulação tende a submeter o conjunto da vida social a “racionalidades”, que no Estado neoliberal é capaz de produzir uma forma de “constitucionalização [...] por meio de ‘dispositivos legais ou constitucionais que ocultem ou isolem consideravelmente as novas instituições econômicas do exame popular minucioso ou da responsabilidade democrática’” (Dale, 2010, p. 1104 *apud* Gill, 1992, p. 165).

Se por um lado há intensos esforços para ampliar a democratização da sociedade, como, no caso brasileiro, reduzir a jornada de trabalho 6x1,¹⁹ fortalecer a participação social e garantir acesso a bens e direitos que sejam inclusivos e equitativamente distribuídos entre os diferentes grupos sociais, por outro as decisões econômicas, as transformações no mundo do trabalho e as inovações tecnológicas são processos que excluem grande parte da população. De certo modo, a ascensão do extremismo destrutivo da direita mundial volta-se contra a ordem e a esperança emancipatória da modernidade, que encontra na educação, na arte e nas práticas culturais sua expressão mais vibrante e acessível.

Dale (2010) argumenta que desde o pós-guerra, em meados do século passado, um movimento global vem construindo a “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”, fruto de processos econômicos que ultrapassam as fronteiras nacionais e envolvem aspectos políticos e culturais que objetivam manter, legitimar e expandir o sistema capitalista, ainda que haja tensões e contradições nessa agenda.

Nesse sentido podemos entender o diálogo tenso entre as conferências internacionais, inclusive as CONFINTEAs, e os movimentos sociais no Brasil como uma expressão dessas contradições

19. Ver, por exemplo: <https://almapreta.com.br/sessao/politica/jornada-de-trabalho-6x1-e-reflexo-da-neoescravidao-afirma-especialista>.

que trazem, ao mesmo tempo, a racionalidade dos interesses de maior regulação com finalidades de preservação e ampliação do capital e as esperanças emancipatórias que alimentam as práticas educacionais, especialmente aquelas da EJA que se inspiram também nos movimentos libertários desde os anos 1960. Desse modo, a educação não renunciou a seu objetivo transformador em face de uma sociedade crescentemente administrada e silenciada em suas alternativas. As práticas educativas que têm suas raízes nas formulações da pedagogia de Paulo Freire creem e atuam para que outro mundo seja possível.

Para a EJA abrem-se novos horizontes: o CNE aprovou novas diretrizes operacionais que revogam aquelas de 2021; a Secadi, reconstruída pelo governo que tomou posse em 2023, lançou um programa forte e estruturado, o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos,²⁰ que conta com recursos expressivos e estratégias orgânicas para lidar com os desafios; e o novo PNE, em debate no Congresso brasileiro, que recupera metas relevantes para a EJA.

No plano internacional, o documento da UNESCO *Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação* rompe com a visão instrumental e convoca a educação em todas as suas etapas e modalidades a “reparar as injustiças enquanto transforma o futuro” (UNESCO, 2022, p. 1).

20. Para saber mais, ver: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pacto-eja>.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA. *Relatório Inaf Brasil 2024 – Alfabetismo: do analógico ao digital*. São Paulo: Ação Educativa, 2025.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues; ASSUMPÇÃO, Raiane. *Cultura rebelde: escritos sobre a educação popular ontem e agora*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.
- BRASIL. *Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas*. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/diversos/MarcodeReferenciaEducacaopopular.pdf>.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 238, de 1º de fevereiro de 2005*. Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, cria o Conselho Nacional de Juventude – CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências. Brasília, 2005.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação 2014-2024*: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*. Volume 2: Modalidades de ensino. Brasília: Inep, 2009a.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. 2. ed. Brasília: Inep, 2024.
- BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 11/2000*. Dispõe sobre as diretrizes curriculares para a educação de jovens e adultos. Brasília: MEC/CNE, 2000.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC, 2016a.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos*. Versão atualizada na CONFINTEA Brasil+6. Brasília: MEC, 2016b.
- CÁSSIO, Fernando; CATELLI JR., Roberto (org.). *Educação é a base?*. São Paulo: Ação Educativa, 2019.
- CASTRO, Francislene Santos; CRUZ, Rosana Evangelista da. O financiamento da educação de jovens e adultos (EJA): elemento contraditório do direito à educação. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 40, 2024.
- DALE, Roger. A globalização e o terreno curricular. *Espaço do currículo*, v.1, n.1, p. 12-33, mar./set. 2008.
- DALE, Roger. A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1099-1120, out./dez. 2010.
- DI PIERRO, Maria Clara. “A Educação de Jovens e Adultos é uma porta de reingresso no sistema educacional”. Entrevista a Cátia Guimarães. *Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio*, 14 jan. 2022.
- DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul./set. 2010
- DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio/ago., 2015.
- EDUCAÇÃO de jovens e adultos: uma memória contemporânea, 1996-2004. Organização: Jane Paiva; Maria Margarida Machado; Timothy Ireland. Brasília: UNESCO; MEC, 2004.

- EM BUSCA de saídas para a crise das políticas públicas de EJA. São Paulo: Movimento pela Base; Cenpec; Ação Educativa; Instituto Paulo Freire, set. 2022.
- FÁVERO, Altair Alberto; CENTENARO, Junior Bufon; BUKOWSKI, Chaiane. Uma revolução controlada? A BNCC como política de centralização. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 1676-1701, out./dez. 2021.
- FÁVERO, Osmar; MOTTA, Elisa. Educação popular e educação de jovens e adultos: memória e história. *Memória e acervos documentais: o arquivo como espaço produtor de conhecimento*, Unicamp, Campinas, 26-28 jul. 2016.
- FLORES, Gloria Hernández; GÁLVEZ, María Eugenia L.; ORTEGA, Sara Elena M. *A situação da educação com pessoas jovens e adultas na América Latina e no Caribe, em contexto de pandemia: resumo executivo, recomendações e linhas estratégicas*. Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE): São Paulo, 2021.
- GADOTTI, Moacir. *A CONFINTEA VI no contexto do Brasil e da América Latina*. Disponível em: https://gadotti.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/439/AMG_EVE_03_006.pdf?sequence=1.
- GOMES, Ana Valesca Amaral. *Educação de Jovens e Adultos no PNE 2001-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.
- GOMES, Nilma Lino; LÁZARO, André (org.). *Africanidades brasileiras: o legado de Petronilha Beatriz*. São Paulo: Fundação Santillana, 2024.
- GRACIANO, Mariângela; LUGLI, Rosário S. Genta (org.). *Direitos, diversidade, práticas e experiências educativas na educação de jovens e adultos*. São Paulo: Alameda, 2017.
- HADDAD, Sérgio. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 41, p. 355-369, ago. 2009.
- HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000.

- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102144.pdf>.
- IRELAND, Timothy D. Reflexões sobre a CONFINTEA e as agendas globais para educação e desenvolvimento pós-2015. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC, 2016. p. 76-85.
- IRELAND, Timothy Denis; SPEZIA, Carlos Humberto (org.). *Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA*. Brasília: UNESCO; MEC, 2012.
- KADT, Emmanuel de. *Católicos radicais no Brasil*. Brasília: UNESCO; MEC, 2007.
- LIMA, Maria Nayde; CORREIA, Maria Zélia Sousa; BURGOS, Mírian Patrícia (org.). *Agenda territorial de desenvolvimento integrado de alfabetização e educação de jovens e adultos de Pernambuco: breve histórico*. 2. ed. Recife: Centro Paulo Freire – Estudos e Pesquisas, 2015.
- MACHADO, Maria Margarida; RODRIGUES, Maria Emília de Castro. A EJA na próxima década e a prática pedagógica do docente. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 383-395, jul./dez. 2014
- MACIEL, Ira M. Literatura para Todos: resenha. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12, n. 36, p. 537-540, set./dez. 2007.
- MEMÓRIA dos 20 anos da Educação do Campo e do Pronera. Brasília: Universidade de Brasília; Cidade Gráfica, 2018.
- NACIF, Paulo Gabriel Soledade *et al.* Educação de Jovens e Adultos na perspectiva do direito à educação ao longo da vida: caminhos possíveis. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC, 2016. p. 96-121.
- NÚCLEO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS. *A avaliação da EJA no Brasil: insumos, processos*. Organização: Vera Masagão Ribeiro; Roberto Catelli Junior; Sérgio Haddad. Brasília: Inep, 2015.

- OLIVEIRA, Daniel Pereira de; NICOLAU, Geisi dos Santos; ARAUJO, Mairce da Silva. Articulações possíveis entre as experiências de um centro de referência em EJA e as funções reparadora, equalizadora e qualificadora da DCN-EJA. *e-Mosaicos*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 24, p. 308-323, 2021.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. As esperanças perdidas da educação de jovens e adultos com o Fundeb. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 11, n. 14, 2021.
- SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno; HIZIM, Luciano Abrão. A educação de jovens e adultos e sua imbricação com o ensino regular. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 103, n. 264, p. 271-298, maio/ago. 2022.
- SILVA, César Ferreira; SPIGOLON, Nima. Percursos e utopias: fragmentos da história da educação popular na América Latina. *Educação & Linguagem*, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 313-351, jan.-jun. 2024.
- SOUZA, Donaldo Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.
- TELES, Jorge Luiz. Um olhar sobre políticas de aprendizado ao longo da vida desde a América Latina e o Brasil. *Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos*, v. 07, n.13, p. 213-225, jan./jun. 2024.
- UIL. *Declaración de Suwon-Osan*: sobre la Revisión a Medio Término de la CONFINTEA VI. Hamburgo: UNESCO, 2018. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261223_spa.
- UNESCO. *CONFINTEA VI*: Marco de Ação de Belém. Brasília: UNESCO, 2010a.
- UNESCO. *Educação de adultos*: Declaração de Hamburgo; Agenda para o Futuro. Brasília: UNESCO, 1998.
- UNESCO. *Educando para a liberdade*: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília: UNESCO; Governo Japonês; Ministério da Educação; Ministério da Justiça, 2006.
- UNESCO. *Reimaginar nossos futuros juntos*: um novo contrato social para a educação. Brasília: UNESCO; Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022.

UNESCO. *Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos*. Brasília: UNESCO, 2010b.

VIEIRA, Maria Clarisse. A experiência do MEB nos anos 1960 na voz de uma educadora: uma homenagem a Aída Bezerra. In: CUNHA JÚNIOR, Adenilson Souza; SILVA, Fernanda Aparecida Oliveira Rodrigues (org.). *Educação de pessoas jovens e adultas na América Latina: cenários, caminhos e perspectivas*. São Carlos: Pedro & João Editores, 2025.

CONFITEA VII
Marco de Ação
de Marrakech:
Aproveitar o poder
transformador da
aprendizagem
e educação
de adultos

Sumário

124	Preâmbulo
128	Princípios e áreas prioritárias
131	Recomendações de ação para a AEA transformadora
131	Estabelecer marcos e acordos de governança
132	Reelaborar os sistemas para a AEA
133	Garantir a qualidade da aprendizagem
134	Aumentar o financiamento
135	Promover a inclusão
136	Ampliar os domínios de aprendizagem
138	Cooperação internacional para a implementação e o monitoramento

PREÂMBULO

1. Nós, representantes de 142 Estados-membros da UNESCO e representantes de organizações da sociedade civil, parceiros sociais, agências das Nações Unidas, agências intergovernamentais, juventude e setor privado, nos reunimos em Marrakech, Marrocos, e *online*, de 15 a 17 de junho de 2022, como participantes da Sétima Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA VII). A conferência ocorreu durante uma pandemia que impactou profundamente os sistemas de educação em todo o mundo, incluindo a aprendizagem e educação de adultos (AEA).
2. Nós nos reunimos para fazer um balanço dos importantes desafios e progressos realizados na AEA desde a CONFINTEA VI, em 2009, e para estabelecer um roteiro para o avanço da AEA nos próximos 12 anos – até 2030 e além.
3. Recordamos as conquistas da CONFINTEA VI, incluindo o reconhecimento da AEA no Marco de Ação de Belém de 2009 (Belém Framework for Action – BFA) como elemento essencial do direito à educação, bem como na identificação de cinco áreas de ação para a AEA que ainda permanecem relevantes na atualidade: políticas; governança; financiamento; participação, inclusão e equidade; e qualidade. Também enfatizamos o valor do Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (Global Report on Adult Learning and Education – GRALE) da UNESCO que, por mandato do BFA, desde 2009, tem monitorado regularmente os desenvolvimentos da AEA.
4. Com base nos dados do GRALE, refletimos sobre os principais esforços mundiais na promoção da AEA e da aprendizagem ao longo da vida realizados desde 2009. Estes incluem o compromisso da comunidade internacional com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); maior reconhecimento pela comunidade internacional quanto à necessidade de promover a aprendizagem ao longo da vida, como exemplificado pelo ODS 4, “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem

ao longo da vida para todas e todos”, e pelo relatório da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação; melhoria do monitoramento mundial da AEA por meio dos cinco GRALEs, o Relatório de Monitoramento Global da Educação (Global Education Monitoring – GEM) e outras iniciativas, incluindo a Aliança Global para a Alfabetização (Global Alliance for Literacy – GAL) dentro do Marco de Aprendizagem ao Longo da Vida e as medidas tomadas para a integração da AEA na agenda e na estruturação mundial da educação. Portanto, uma abordagem baseada em direitos deve orientar a implementação do Marco de Ação de Marrakech.

5. Destacamos o impacto estrutural de longo prazo da pandemia da COVID-19 e seus efeitos contrastantes na AEA. A pandemia chamou mais atenção para a necessidade de governos e comunidades desenvolverem e implementarem estratégias para a aquisição de conhecimento, habilidades, competências e políticas de aprendizagem que apoiem jovens e adultos no enfrentamento dos efeitos dessa crise. Também enfatizamos a necessidade de construir estratégias de qualificação e melhoria de suas competências, que são necessárias para atender às necessidades em constante transformação das sociedades e do mundo de trabalho, sobretudo devido às transições verdes e digitais.
6. Recordamos a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015, e estamos empenhados em alcançar os 17 ODS. Reconhecemos que a aprendizagem ao longo da vida é fundamental para todos os 17 Objetivos; e, como uma dimensão central da aprendizagem ao longo da vida, a AEA também é fundamental para a realização daqueles. Reafirmamos especialmente o nosso pacto com o ODS 4, pelo qual os Estados-membros se comprometeram a “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”. Recordamos a Declaração de Berlim, aprovada em maio de 2021, que reafirma a importância da educação para o desenvolvimento sustentável; e convidamos os estudantes adultos a ajudarem no alcance das

nove recomendações da Declaração. Reconhecemos também o relatório da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação (UNESCO, 2021), “Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação”, que afirma o direito à educação de qualidade ao longo da vida e destaca o poder transformador da educação para a construção de um futuro sustentável.

7. Apoiamos de forma veemente o apelo da Comissão para assegurar “a igualdade de gênero e os direitos para todos” no âmbito da aprendizagem e educação de adultos, reconhecendo que as normas de gênero podem afetar a capacidade dos estudantes de se engajar de maneira efetiva na educação. A AEA transformadora quanto a questões de gênero deve ser abrangente, integral e intergeracional, reunindo os atores da educação com setores como os de saúde, proteção e justiça.
8. Defendemos a Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos (Recommendation on Adult Learning and Education – RALE), aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em 2015, que inclui a definição de AEA¹ e a identificação de três áreas principais de aprendizagem: alfabetização e habilidades básicas; educação continuada e habilidades profissionais; e educação liberal, popular e comunitária, e habilidades para a cidadania.

1. A aprendizagem e a educação de adultos são componentes essenciais da aprendizagem ao longo da vida. Elas abrangem todas as formas de educação e aprendizagem que visam a assegurar que todos os adultos participem em suas sociedades e no mundo do trabalho. Elas denotam todo o conjunto de processos de aprendizagem formal, não formal e informal, por meio do qual as pessoas consideradas adultas pela sociedade em que vivem desenvolvem e enriquecem suas capacidades para viver e trabalhar, tanto em seu próprio interesse quanto no de suas comunidades, organizações e sociedades. A AEA envolve atividades e processos contínuos de aquisição, reconhecimento, intercâmbio e adaptação de capacidades. Dado que os limites entre a juventude e a idade adulta estão se alterando na maioria das culturas, neste texto o termo “adulto” denota todos aqueles que participam na aprendizagem e na educação de adultos, mesmo que não tenham atingido a maioridade legal (UNESCO. Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos. 2015, p. 6).

9. Reafirmamos que a AEA é um componente essencial da aprendizagem ao longo da vida², observando que as políticas e as práticas da AEA se aplicam a uma ampla gama de faixas etárias, níveis educacionais, espaços de aprendizagem e modalidades, e reconhecendo que a aprendizagem ao longo da vida é o principal motor de uma sociedade da aprendizagem em diferentes níveis, que envolvem indivíduos, famílias, organizações, locais de trabalho, bairros, cidades e regiões.
10. Reconhecemos de forma veemente que a educação, incluindo a AEA, é um direito humano fundamental – um compromisso essencial para se entender e enquadrar a educação como um esforço público e um bem comum – conforme afirmou a Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação.
11. Também reconhecemos as diversas, ricas e contínuas contribuições da comunidade internacional de AEA, incluindo parceiros governamentais e não governamentais, por sua cooperação para a organização da CONFINTEA VII, incluindo as conferências preparatórias regionais e sub-regionais, cujos documentos finais, juntamente com o BFA, a declaração de Suwon Osan sobre a revisão de meio-termo da CONFINTEA VI, o GRALE, a RALE e o relatório da UNESCO “Reimaginar nossos futuros juntos”, forneceram a base para este Marco de Ação.
12. Em um momento em que as sociedades estão ameaçadas pelo fanatismo e pelo extremismo cada vez mais violentos, pelo aumento da desconfiança quanto à ciência e pelo aprofundamento das desigualdades dentro e entre os países, nós reafirmamos

2. “Em sua essência, a aprendizagem ao longo da vida se baseia na integração entre aprender e viver e cobre atividades de aprendizagem para pessoas de todas as idades (crianças, jovens, adultos e idosos, meninas e meninos, mulheres e homens), em todos os contextos da vida (família, escola, comunidade, ambiente de trabalho etc.), por meio de uma gama de modalidades (formal, não formal e informal), que, juntas, atendem a uma ampla gama de necessidades e demandas de aprendizagem. Os sistemas educacionais adotam uma abordagem holística e setorial, que envolve todos os subsetores e níveis para garantir a oferta de oportunidades de aprendizagem para todos os indivíduos” (UNESCO. Educação 2030: Declaração de Incheon e Marco de Ação para a implementação do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4: Assegurar a educação inclusiva e equitativa de aprendizagem ao longo da vida para todos. 2015, p. 30, nota de rodapé 5).

que a AEA pode constituir uma resposta política poderosa para consolidar a coesão social, melhorar o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, garantir a paz, fortalecer a democracia, melhorar o entendimento cultural, eliminar todos os tipos de discriminação, bem como promover a convivência pacífica e a cidadania ativa e global.

13. Nós nos comprometemos a promover as recomendações deste Marco de Ação de Marrakech como parte integrante da próxima Cúpula da Educação Transformadora, realizada em setembro de 2022. Reforçamos a importância deste Marco de Ação, que é um documento de referência para a Cúpula.

PRINCÍPIOS E ÁREAS PRIORITÁRIAS

14. Promover a AEA em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida: embora reconhecendo que as áreas prioritárias do Marco de Ação de Belém permanecem relevantes, o ODS 4 oferece uma oportunidade única de posicionar a AEA como um componente fundamental da aprendizagem ao longo da vida, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a promessa de paz presente na Constituição da UNESCO.
15. Construir um novo contrato social: inspirados pelos resultados e pelas propostas de “Reimaginar nossos futuros juntos”, a AEA desempenha um papel fundamental na criação de respostas humanistas baseadas em direitos humanos, sociedades democráticas, princípios éticos, mobilização da inteligência coletiva e diálogo aberto fundamentado pelo conhecimento interdisciplinar.
16. Apesar do notável progresso nas últimas décadas, inclusive na alfabetização de mulheres, muitos países ainda lutam para atingir níveis adequados de alfabetização, incluindo a digital, e para superar a considerável desigualdade de gênero. Em 2021, mais de 770 milhões de adultos careciam de habilidades básicas de alfabetização – três em cada cinco daqueles eram mulheres (UIS). Os benefícios da alfabetização para indivíduos, famílias, comunidades, sociedades e para o planeta como um todo estão bem documentados, e a alfabetização de adultos deve receber atenção política e apoio financeiro suficientes.

17. Liberar o potencial de aprendizagem e educação de adultos para a ação climática: a mudança climática representa uma enorme ameaça para a humanidade, assim como para outras espécies. Ela nos leva a questionar os padrões atuais de produção e consumo, inventar indústrias e aceitar a responsabilidade moral pelas gerações futuras, ao mesmo tempo reconhecendo que o cuidado com o planeta deve se tornar um imperativo mundial. Portanto, a educação em mudança climática deve ser integrada aos sistemas de aprendizagem ao longo da vida. A AEA deve ser parte dessa transformação verde. Ela proporciona aos jovens e aos adultos uma compreensão sobre a questão, aumenta sua consciência e lhes fornece o conhecimento e a capacidade de agir, necessários para se adaptar e combater a mudança climática, bem como para desenvolver resiliência e capacidade de ação para transformar. A AEA pode desempenhar um papel importante no empoderamento de cidadãos adultos e idosos, de modo que eles se tornem modelos para crianças e agentes de mudança nos âmbitos local, nacional e mundial. A aprendizagem comunitária e a educação para a cidadania são fatores essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo o desenvolvimento rural, assim como para conscientizar sobre o impacto da mudança climática. Além disso, as próprias instituições de AEA podem atuar como modelos para a transição verde na sociedade, tornando seus currículos, instalações e gestão mais ecológicos.
18. Promover a igualdade de acesso para todos os estudantes, inclusive os mais velhos, à aprendizagem em ambientes digitais: a tecnologia tem introduzido mudanças importantes nas formas como os adultos aprendem e são ensinados, assim como nas competências e nas habilidades necessárias. O acesso à tecnologia se tornou um facilitador poderoso e um catalisador da aprendizagem individual. Embora a tecnologia possa ser um motor de progresso na educação, ela também pode criar barreiras que tornam a aprendizagem social ou coletiva mais desafiadora, ampliam as desigualdades sociais existentes e criam novas formas de desigualdade. A igualdade de acesso de todos à aprendizagem em ambientes digitais é

um pré-requisito essencial para lidar com tais questões. Isso tem implicações na forma como os adultos participam como membros ativos da sociedade, e aumenta a importância de se ter pensamento crítico, comunicação, empatia e habilidades sociais ao navegar em ambientes online para combater a desinformação. Construir estratégias, políticas e instrumentos eficazes, eliminar a desigualdade digital, aumentar o acesso, abordar as relações de poder online e prevenir o abuso da tecnologia são fatores fundamentais para estabelecermos o poder transformador e emancipatório da AEA. As pedagogias digitais eficazes também exigem novos modelos de ensino e aprendizagem em formatos presenciais, à distância e híbridos.

19. Preparar os adultos para o futuro do trabalho: as mudanças demográficas, a Quarta Revolução Industrial, a globalização e a mudança climática têm transformado a economia e o mercado de trabalho de maneira profunda. Essas transformações têm grandes implicações na natureza do trabalho, nas estruturas de emprego, no conteúdo dos empregos e nas competências e habilidades necessárias. A transição linear da educação para o trabalho, que foi o padrão dominante durante décadas, tem se tornado menos relevante à medida que, cada vez mais, os adultos seguem trajetórias complexas ao longo de sua vida profissional. Nesse contexto, a tarefa da AEA, por meio da responsabilidade compartilhada das partes interessadas, consiste em proporcionar – de forma flexível – a aquisição equitativa de conhecimentos, competências e habilidades relevantes ao longo da vida, incluindo orientação profissional e outros suportes de aprendizagem para o emprego, trabalho decente, desenvolvimento de carreira e empreendedorismo. As tendências demográficas também indicam que a expectativa de vida das pessoas em todo o mundo continua a aumentar e contribuir para o surgimento de um mundo envelhecido. Como no futuro, em um número cada vez maior de países, grande parte da população não estará trabalhando, a natureza da AEA deve ser adaptada, com mais foco na preparação de adultos mais velhos para atividades pós-trabalho, inclusive para facilitar sua contínua e importante contribuição à socie-

dade e para dar maior ênfase ao seu bem-estar e ao aproveitamento de qualidade de todas as esferas de suas vidas. Além disso, a transformação da economia necessária para alcançar a neutralidade de carbono e proteger o meio ambiente criará uma necessidade urgente de requalificar e melhorar as competências dos adultos que já estão no mercado de trabalho.

20. Criar uma cultura de aprendizagem ao longo da vida: a aprendizagem ao longo da vida será fundamental para encarar os desafios enfrentados pela humanidade, desde a crise climática até às mudanças tecnológicas e demográficas, além daqueles colocados pela pandemia da COVID-19 e as desigualdades por ela agravadas. Para alcançar esse objetivo, é necessária uma abordagem integral, que abranja todos os tipos de AEA (formal, não formal e informal), e todos os setores e áreas, vários espaços de aprendizagem, incluindo a aprendizagem presencial, bem como a online e a híbrida, com grupos diversos de estudantes. Assim, é necessário criar um ambiente de aprendizagem no qual a educação inclusiva e de qualidade e a aprendizagem ao longo da vida para jovens e idosos sejam estabelecidas como um esforço público que sirva não apenas ao mundo do trabalho, mas também ao bem-estar individual e ao bem comum.

RECOMENDAÇÕES DE AÇÃO PARA A AEA TRANSFORMADORA

ESTABELECEMOS MARCOS E ACORDOS DE GOVERNANÇA

21. Reconhecendo a necessidade de um novo contrato social para a educação, convidamos a UNESCO a iniciar consultas com especialistas pertinentes e um diálogo intergovernamental sobre formas de fortalecer o atual marco dos direitos humanos, no que diz respeito à aprendizagem ao longo da vida. Esse processo deve explorar as formas mais adequadas para traduzir a visão de um direito à aprendizagem ao longo da vida, com a aprendizagem e a educação de adultos em seu cerne; na realidade, criando assim uma cultura de aprendizagem ao longo da vida que seja adaptada a cada Estado-membro.

22. Reconhecemos o valor de plataformas multissetoriais para apoiar a governança da AEA com todos os principais atores relevantes, incluindo ministérios, organizações da sociedade civil, jovens, setor privado, universidades e prestadores da AEA. Também destacamos a importância do diálogo entre trabalhadores e empregadores, bem como suas estruturas organizacionais, o que, em muitos países, contribui para a governança – em especial quanto ao desenvolvimento profissional contínuo.

REELABORAR OS SISTEMAS PARA A AEA

23. Reconhecendo o aumento da diversidade de prestadores de AEA, resultante do surgimento de ecossistemas de aprendizagem complexos, reiteramos a necessidade de se fortalecer o papel dos governos quanto ao estabelecimento de mecanismos e regulamentações na alocação de recursos financeiros e humanos para apoiar estruturas de AEA, bem como para regulamentar, incentivar, estimular, coordenar e monitorar a AEA como um bem público e comum no fortalecimento da oferta de educação pública.
24. Reconhecemos a importância de se fortalecer a AEA em âmbito local, como uma dimensão estratégica para o planejamento, a elaboração e a implementação de programas de aprendizagem, bem como para apoiar e (co)financiar iniciativas de formação e aprendizagem, tais como centros comunitários, de modo que sejam dotados de recursos e com educadores de adultos qualificados. Reconhecemos a diversidade dos espaços de aprendizagem, tais como os de educação e formação técnica e profissional (EFTP) e instituições de ensino superior (IES), bibliotecas, museus, locais de trabalho, espaços públicos, instituições artísticas e culturais, esporte e recreação, grupos de pares, famílias e outros. Isso significa reforçar as capacidades institucionais para promover a aprendizagem ao longo da vida para todos em âmbito local por meio de, por exemplo, o incentivo ao desenvolvimento de cidades de aprendizagem, bem como a promoção do envolvimento das partes interessadas locais, incluindo estudantes, grupos comunitários e instituições.

25. Além disso, de acordo com o nosso compromisso de criar caminhos flexíveis de aprendizagem dentro e entre diferentes tipos de trabalho, ressaltamos a importância do reconhecimento da aprendizagem anterior, bem como da validação e do credenciamento da aprendizagem não formal e informal, sempre que for apropriado e pertinente, para incluir todos os segmentos da população – em especial grupos desfavorecidos e sub-representados, tais como pessoas com deficiências – em ecossistemas abertos e flexíveis de aprendizagem. A esse respeito, também deve ser dada atenção específica à inclusão de comunidades indígenas em todos os processos de educação e aprendizagem ao longo da vida. O estabelecimento de caminhos flexíveis de aprendizagem é fundamental para permitir a mobilidade entre diferentes programas, níveis de estudo e setores de emprego, e para que os estudantes escolham suas trajetórias de aprendizagem conforme seus talentos e interesses, aproveitando a abertura de pontes entre subsectores educacionais e o mercado de trabalho.

GARANTIR A QUALIDADE DA APRENDIZAGEM

26. Destacamos o papel fundamental de professores e educadores, incluindo tutores voluntários e outros profissionais envolvidos na aprendizagem e educação de adultos. Nós nos comprometemos a implementar políticas e estratégias para qualificar, profissionalizar e especializar ainda mais os educadores de adultos por meio de formação inicial, em serviço e continuada – em associação com universidades e institutos de pesquisa –, assim como para melhorar suas condições de trabalho, incluindo seus salários, status e trajetórias de desenvolvimento profissional. Reconhecemos ainda os marcos de ação de competência da AEA como instrumentos estratégicos para a profissionalização dos educadores e para o aprimoramento de suas qualificações.
27. Enfatizando o papel essencial da aprendizagem presencial na AEA, nos comprometemos a promover currículos e materiais de aprendizagem relevantes, não discriminatórios e sensíveis ao gênero que incorporem áreas emergentes de aprendizagem,

tais como educação para a cidadania global (ECG), educação para o desenvolvimento sustentável (EDS), educação para a saúde e o bem-estar, habilidades socioemocionais, habilidades de pensamento transversal e crítico, e habilidades digitais.

28. Para melhorar a qualidade da AEA, destacamos a importância de se conduzir pesquisas e avaliações para orientar políticas e práticas para promover ainda mais a inclusão, a qualidade e a relevância. Tais ações devem incluir pesquisas participativas destinadas a apoiar os planejadores de programas de AEA, os professores e os participantes.

AUMENTAR O FINANCIAMENTO

29. Nós nos comprometemos a aumentar o financiamento público e a mobilização de recursos para a AEA e a evitar retrocessos e reduções nas alocações orçamentárias existentes. Como um componente da aprendizagem ao longo da vida, a AEA deve ser financiada por meio da contribuição de uma ampla gama de partes interessadas, diversos ministérios, empregadores e outros atores privados, governos locais e estudantes. Tais fórmulas de financiamento devem combinar compromissos orçamentários regulares com outras fontes e mecanismos, incluindo financiamento misto e medidas direcionadas para mulheres e estudantes de grupos vulneráveis ou marginalizados. Estamos determinados a aumentar o investimento público na educação de adultos conforme os contextos nacionais, com o objetivo de atender, de forma progressiva, aos padrões internacionais de referência de uma alocação de pelo menos 4 a 6% do PIB e/ou pelo menos de 15 a 20% do total dos gastos públicos com educação.³
30. Considerando o papel que a cooperação internacional desempenha para se alcançar os níveis de financiamento adequados para a AEA, e tendo em mente a contribuição potencial da AEA

3. Esses compromissos já foram assumidos no Fórum Mundial de Educação, em Incheon, no dia 21 de maio de 2015 e aprovados pelos 184 Estados-membros da UNESCO no dia 4 de novembro de 2015, em Paris, durante uma Reunião de Alto Nível.

para alcançar todos os 17 ODS, fazemos um chamado para uma ampliação do escopo dos mecanismos mundiais de financiamento de cooperação para o desenvolvimento na educação, para que eles também apoiem a AEA. Em consonância com os compromissos que assumimos para alcançar o ODS 4, pedimos, portanto, que os fundos educacionais mundiais existentes, especificamente a Parceria Global para a Educação e a Educação Não Pode Esperar, incluam a AEA em estratégias, prioridades e apoio financeiro que fornecem a seus países parceiros. Nós nos comprometemos a trabalhar no sentido de cobrir o déficit de financiamento para cumprir as metas de alfabetização de adultos do ODS 4 e integrar a formação de habilidades por meio do cumprimento dos compromissos existentes relacionados à assistência oficial ao desenvolvimento (AOD), incluindo os compromissos de muitos países desenvolvidos para atingir a meta de 0,7% do produto nacional bruto (PNB) para a AOD destinada aos países em desenvolvimento.⁴

PROMOVER A INCLUSÃO

31. Nós nos comprometemos a colocar a diversidade – incluindo a diversidade linguística –, a inclusão, a acessibilidade e a equidade no centro de nossos esforços, reconhecendo-as como prioridades para aumentar o acesso à AEA entre indivíduos marginalizados ou desfavorecidos, bem como grupos e comunidades sub-representados e vulneráveis. É também imperativo que os objetivos de equidade e inclusão estejam atentos em especial às realidades e às responsabilidades para com os povos indígenas. Esse compromisso deriva da reafirmação da educação como um direito humano, que inclui o direito à participação como viabilizador do empoderamento e da cidadania ativa e global.
32. Nós nos comprometemos a aumentar de forma significativa a participação em programas formais e não formais de AEA, e incentivamos os países a estabelecer padrões de referência

4. Esse compromisso já foi assumido como parte do ODS 17, Meta 17.2.

ambiciosos para a participação de diversos grupos de estudantes. Para incluir populações vulneráveis e adultos que atualmente não são alcançados, nos comprometemos a promover sistemas de divulgação e orientação para aumentar a conscientização sobre as oportunidades de aprendizagem, ampliar a participação e aumentar a motivação dos estudantes.

33. Reafirmamos a importância de implementar sistemas de formação sensíveis a gênero, confiáveis, válidos, transparentes e acessíveis para a AEA, permitindo o acompanhamento do progresso na participação e na retenção de estudantes com foco em populações subatendidas, bem como facilitando o intercâmbio de conhecimento entre instituições governamentais e não governamentais, universidades, sociedade civil e Estados-membros.

AMPLIAR OS DOMÍNIOS DE APRENDIZAGEM

34. Reafirmamos a visão da alfabetização, um continuum de níveis de aprendizagem e competência, como o alicerce para a aprendizagem e educação de adultos. Nos comprometemos a fortalecer de forma considerável nossos esforços para implementar as políticas correspondentes e para cumprir a Meta 4.6 do ODS 4, que envolve o estabelecimento de políticas e estratégias de alfabetização, bem como estratégias de implementação integrais e baseadas em evidências, que considerem as questões de gênero, intersetoriais e inclusivas.
35. Reconhecemos o local de trabalho como um importante espaço de aprendizagem. O estabelecimento de uma cultura de aprendizagem ao longo da vida no trabalho é fundamental para ajudar os trabalhadores a garantir e a manter um trabalho decente, adaptar-se às exigências de novos empregos e alcançar o desenvolvimento e a realização pessoal. Também reconhecemos que a aprendizagem no local de trabalho deve contribuir para a construção de sociedades mais inclusivas e justas. A AEA promove eficiência, produtividade e bem-estar no trabalho e, dessa forma, chamamos os empregadores para investir em AEA nos locais de trabalho.

36. Reconhecendo a urgência e a centralidade da ação climática para a sustentabilidade, nos comprometemos a promover a educação para o desenvolvimento sustentável e a conscientização sobre as causas e os efeitos da mudança climática, de modo que todos os jovens e adultos possam entender melhor as questões urgentes do desenvolvimento sustentável e agir como cidadãos empoderados, adaptando seus padrões de consumo e estilos de vida e engajando-se ativamente em debates e iniciativas democráticas para proteger e preservar o meio ambiente.
37. Reconhecendo o papel fundamental que a tecnologia desempenha na AEA, os Estados-membros se comprometem a identificar formas de reduzir a exclusão digital e promover a alfabetização e as habilidades digitais, bem como a formular novas direções para alianças de aprendizagem, tomando como base os instrumentos normativos da UNESCO que estabelecem o acesso ao conhecimento (a Recomendação sobre Recursos Educacionais Abertos de 2019 e a Recomendação sobre Ciência Aberta de 2021) e o uso da IA (a Recomendação sobre a Ética da Inteligência Artificial de 2021) para a aprendizagem. Assim, além de promover a aprendizagem híbrida – um meio eficaz de alcançar as pessoas e as comunidades marginalizadas que mais necessitam da AEA –, também promoveremos recursos de educação aberta para o bem comum e o público, e abordaremos as preocupações sobre equidade e inclusão, privacidade e ética em relação ao uso das tecnologias para a aprendizagem.
38. Considerando o impacto da pandemia da COVID-19, reforçamos a importância da aprendizagem para o bem-estar individual e para a saúde pública. Reconhecemos a necessidade de fortalecer essas dimensões em políticas e programas da AEA nos âmbitos nacional e local, aproveitando o impacto positivo da AEA na saúde – inclusive para os adultos mais velhos. A aprendizagem para a saúde e para o bem-estar enfatiza a importância de se conectar os ODS 3 e 4, e de integrar a AEA e a saúde em políticas e programas multissetoriais.

39. Destacamos ainda mais a importância da cidadania ativa e global, e da alfabetização midiática e informacional (AMI), para enfrentar os desafios sociais e do desenvolvimento. Portanto, encorajamos iniciativas para fortalecer a educação para a cidadania de adultos, com o objetivo de desenvolver as capacidades dos estudantes para avaliar as informações com pensamento crítico, tomar decisões fundamentadas, desenvolver a capacidade de agir e contribuir de maneira significativa para suas comunidades locais e para o debate público.
40. Nós nos comprometemos a utilizar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como um roteiro para o desenvolvimento de habilidades transversais, reconhecendo como essa agenda traz coesão e sinergia para as metas multifacetadas da AEA para os próximos anos. Educação de qualidade e aprendizagem ao longo da vida são mecanismos importantes para a implementação do ODS 4, assim como pré-requisitos para a redução da pobreza (ODS 1), a saúde e o bem-estar (ODS 3), a igualdade de gênero (ODS 5), a redução das desigualdades (ODS 10), o emprego remunerado e trabalhos decentes (ODS 8), cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (ODS 11), sociedades justas, pacíficas, inclusivas e livres de violência (ODS 16), e ação climática (ODS 13). Além disso, a educação de adultos faz parte do direito à educação e é fundamental para a realização de todos os direitos humanos.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO E O MONITORAMENTO

41. Ao implementar os compromissos contidos neste Marco de Ação, e a fim de realizar continuamente o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas, fomentar a aprendizagem entre pares e contribuir para o desenvolvimento da capacidade institucional, em um espírito de solidariedade internacional, nós nos comprometemos a continuar apoiando e nos engajando em iniciativas de cooperação internacional que visem a aprimorar a AEA e promover a aprendizagem ao longo da vida.

42. Nós nos comprometemos a conferir especial atenção às seguintes categorias de Estados-membros, que atualmente enfrentam desafios particulares para alcançar o ODS 4 e outros ODS:
- Estados-membros afetados por conflitos, considerando suas necessidades específicas em termos de participação na AEA, inclusive para refugiados e populações deslocadas, e para o desenvolvimento de capacidades;
 - Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, considerando sua vulnerabilidade estrutural, agravada pela mudança climática;
 - Estados africanos que enfrentam desafios educacionais persistentes e oferecem grandes oportunidades para o desenvolvimento futuro; e
 - Países Menos Desenvolvidos (PMDs), que continuam a merecer atenção especial e apoio direcionado.
43. Convidamos a UNESCO, como agência líder das Nações Unidas para a educação, a apoiar a implementação deste Marco de Ação em cooperação com seus Estados-membros, garantindo revisões periódicas dos avanços realizados.
44. Nós nos comprometemos a levar adiante este Marco de Ação por meio de mecanismos pertinentes nos âmbitos mundial, regional, nacional, subnacional e local, utilizando a estrutura mundial do ODS 4, que inclui instrumentos e plataformas como o Relatório Global sobre Aprendizagem e Educação de Adultos, a Aliança Global para Monitorar a Aprendizagem (Global Alliance to Monitor Learning – GAML), a Aliança Global pela Alfabetização (Global Alliance for Literacy – GAL), o Relatório de Monitoramento Global da Educação (Relatório GEM), o Comitê Diretivo de Alto Nível Educação 2030 do ODS 4, o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, o trabalho de parceiros internacionais – incluindo organizações não governamentais – e o monitoramento em âmbito nacional. Saudamos ainda a criação do Instituto Africano para a Aprendizagem ao Longo da Vida, uma iniciativa do Marrocos.
45. Na tradição do GRALE, reiteramos a necessidade de informações confiáveis, válidas, transparentes e acessíveis, bem como

de sistemas de monitoramento sensíveis a gênero que sejam capazes tanto de produzir dados desagregados relevantes e precisos para monitorar periodicamente a implementação deste Marco de Ação, quanto de apoiar plataformas digitais para facilitar o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas entre os Estados-membros e outros grupos importantes da AEA.

46. Convocamos a UNESCO para coordenar, por intermédio do seu Instituto de Aprendizagem ao Longo da Vida (UNESCO Institute for Lifelong Learning – UIL), um processo de monitoramento em âmbito mundial para informar periodicamente sobre os avanços na AEA, utilizando instrumentos específicos, incluindo um relatório mundial e um balanço intermediário da CONFINTEA VII em 2028, a fim de monitorar o progresso alcançado.
47. Também saudamos a proposta do Marrocos de criar uma comissão interministerial após a CONFINTEA VII, com o objetivo de apoiar a implementação efetiva e participativa das recomendações deste Marco de Ação.
48. Portanto, adotamos o Marco de Ação de Marrakech para nos orientar quanto ao aproveitamento do poder transformador da AEA, em uma perspectiva de aprendizagem ao longo da vida para um futuro socialmente coeso, satisfatório, inclusivo e sustentável para todos.

Publicado em 2023 pelo Instituto de Aprendizagem ao Longo da Vida da UNESCO (UNESCO-UIL) e pela Representação da UNESCO no Brasil.

© UNESCO-UIL

Este documento está disponível em Acesso Aberto sob a licença Attribution ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO). Ao usar o conteúdo desta publicação, os usuários aceitam os termos de uso do Repositório de Acesso Aberto da UNESCO. As denominações utilizadas e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da UNESCO sobre a situação jurídica de qualquer país, território, cidade, área ou de suas autoridades, tampouco sobre a delimitação de suas fronteiras ou limites. As ideias e opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a organização.

Título original: *CONFINTEA VII Marrakech Framework for Action: harnessing the transformational power of adult learning and education*, publicado em 2022 pelo UNESCO-UIL.

Tradução: Nathalia Gontijo

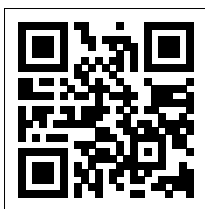
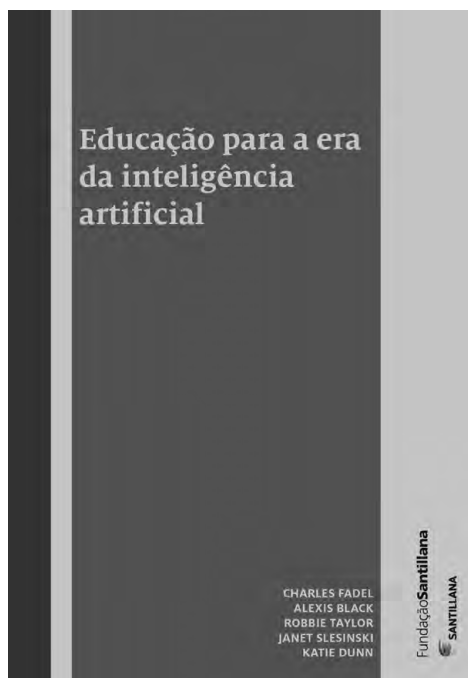
Revisão técnica: Timothy Ireland, professor da UFPB, e Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil.

Esclarecimento: a UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as suas atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam escritos no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

UIL/2022/ME/H/11

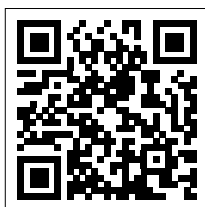
Conheça também:

Educação para a era da inteligência artificial



<https://mod.lk/xlogr>

Africanidades brasileiras



<https://mod.lk/africani>

Este livro foi composto nas fontes Milo, Milo Serif, Noka e Elza Text
e impresso em setembro de 2026.

O Marco de Ação de Marrakech – documento da VII Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA), realizada em 2022 – renova o compromisso da UNESCO com a garantia de direitos de jovens, adultos e idosos e convoca governos, sociedade civil, pesquisadores e militantes a fortalecer sua dedicação a essa tarefa imprescindível para realizar as transformações que nosso mundo demanda.

De que modo as CONFINTEAs, iniciadas em 1949, na Dinamarca, moldaram os debates sobre a Educação ao longo da vida e os desafios contemporâneos? Como a participação da comunidade educacional brasileira contribuiu para essas formulações e que impactos elas tiveram nas políticas públicas nacionais?

Esses são os temas desta publicação. O ensaio de Timothy D. Ireland analisa os processos das sete conferências, considerando a mobilização dos países, os temas e conceitos debatidos e os mecanismos de monitoramento de cada uma delas. O artigo de André Lázaro avalia, com base na V CONFINTEA (Hamburgo, 1997), o diálogo entre as recomendações das conferências e as iniciativas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil.

O volume tem prefácio de Rebeca Otero, coordenadora de Educação da UNESCO no Brasil, e traz a íntegra do Marco de Ação de Marrakech, em homenagem à conferência mais recente.

ISBN 978-85-63489-66-1

