



## RETROSPECTIVA HISTÓRICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL

Mylenna Vieira Cacho<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente trabalho visa refletir sobre as políticas públicas assistencialistas, populistas e compensatórias implementadas no Brasil para atender ao público da Educação de Jovens e Adultos (EJA), enfatizando o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (PROEJA). Para o embasamento das discussões do objetivo pretendido neste estudo, utilizamos de pesquisa bibliográfica, bem como, de bases legais. Concluímos, após análise dos dados, que se faz necessária a construção de estratégias metodológicas apropriadas e apreensíveis para as classes populares, de tal forma que respondam as suas reais necessidades, no sentido de garantir a permanência e a conclusão com qualidade, a fim de se ter, de fato, uma ação política eficaz, que atenda ao público dessa modalidade.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Educação de Jovens e Adultos (EJA), Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (PROEJA).

### INTRODUÇÃO

A Educação de Jovens e Adultos no Brasil constituiu-se no cenário da sociedade civil, resultado das deficiências do Sistema Educacional que ocasionaram ações governamentais de políticas assistencialistas, populistas e compensatórias. Os primeiros registros apontam os jesuítas, no Brasil Colônia, catequizando as nações indígenas. No Império, os primeiros apontamentos do Ensino Noturno para Adultos foram denominados educação ou instrução popular. A transição para a República trouxe movimentos contra o analfabetismo por interesses políticos no uso do voto e ascensão social (PAIVA, V., 1972).

É a partir da década de 1930, com o surgimento do Movimento Escola Nova e com as transformações econômicas e sociais, decorrentes do processo de industrialização e urbanização, que além de constar na Constituição de 1934 a inclusão do ensino primário gratuito obrigatório para a população, que a educação voltada a adultos é delimitada e tem seu

---

<sup>1</sup> Doutora em Teoria da Literatura pela Universidade Federal de Pernambuco- UFPE, [mylennacacho@gmail.com](mailto:mylennacacho@gmail.com).



lugar no Brasil. Contudo, seu marco de reflexão para além dos interesses convincentes é o ano de 1947, no I Congresso Nacional de Educação de Adultos (PAIVA, V., 1972).

Nesse sentido, mesmo com os altos índices de analfabetismo entre jovens e adultos, encontrados no final do século XIX e início do século XX, que chegavam a mais da metade da população com quinze anos ou mais (56%), mesmo com a real necessidade de aumentar o contingente eleitoral e a pressão internacional<sup>2</sup>, é só a partir dos anos de 1940 que o Estado começa a desenvolver ações direcionadas para a alfabetização de jovens e adultos. Porém, as campanhas realizadas para esse fim, encontradas na citação, pouco realizaram em termos concretos (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001).

O final da década de 1950 e início da 1960, apontam, paralelo à ação governamental, movimentos de educação e de cultura popular com destaque para o Movimento de Educação de Base (MEB), da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); o Movimento de Cultura Popular (MCP), ligado à Prefeitura de Recife; os Centros Populares de Cultura (CPC), organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE); a Campanha de Educação Popular; o De Pé no Chão Também se Aprende a Ler (CEPLAR), da Prefeitura de Natal, dentre outros. Esses movimentos emergiram em diversos lugares do país, mas foi no Nordeste que se concentrou a maior expressividade e quantidade (PAIVA, V., 1972).

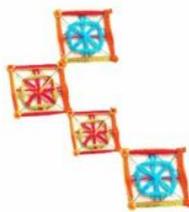
Tais movimentos são oriundos da organização da sociedade civil, visando alterar a exclusão da vida política nacional de mais da metade da população com 15 anos ou mais considerada analfabeta, em um contexto marcado por um período de populismo, de nacional-desenvolvimentismo e de reformas de base.

Diante disso, a educação de adultos é vista como forte instrumento de ação política, devendo a alfabetização desses contribuir para a transformação da realidade social. O saber e a cultura populares são valorizados e o analfabeto considerado produtor de conhecimentos, na perspectiva de uma educação dialógica e não bancária (FREIRE, 2005).

As ideias de Paulo Freire serviram, desse modo, como inspiração para muitos desses movimentos na medida em que propunha que, em lugar das cartas do ABC ou das cartilhas, a própria realidade do educando estivesse no centro do processo de alfabetização, assim, muitos materiais didáticos foram inspirados com esse direcionamento.

---

<sup>2</sup> A UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), fundada em 1945, estimulava a realização de programas nacionais de educação de base nos países membros, principalmente naqueles considerados “atrasados”. Nesse momento é que se cunhou a expressão “analfabetismo funcional”, chamando a atenção para a existência de pessoas que, embora soubessem decodificar, não eram capazes de utilizar cotidianamente a leitura e a escrita (GALVÃO; SOARES, 2010).



Em 1963, encerrou-se a Campanha Nacional de Alfabetização, iniciada em 1947, e Paulo Freire assumiu elaborar um Plano Nacional de Alfabetização junto ao Ministério da Educação. No entanto, tal processo foi interrompido com o Golpe Civil Militar de 1964, e muitos desses movimentos populares foram extintos, bem como seus participantes foram perseguidos e exilados.

Gadotti e Romão (2011) acrescentam, diante do exposto, que a história da Educação de Jovens e Adultos, propriamente dita no Brasil, poderia ser dividida em três períodos: de 1946 a 1958, em que foram realizadas grandes campanhas nacionais de iniciativa oficial, chamadas de “cruzadas”; de 1958 a 1964, período em que se colocou em prática o Plano Nacional de Alfabetização de Adultos, dirigido por Paulo Freire e extinto pelo Golpe de Estado de 1964; e no governo militar com campanhas como a Cruzada do ABC (Ação Básica Cristã) e, posteriormente, com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

O MOBRAL foi criado por meio da Lei nº 5.379/1967, em pleno regime militar e diante de um Brasil cheio de analfabetos, estagnado e subdesenvolvido. Tal movimento foi idealizado em busca de alternativas para dar respostas às críticas feitas ao Programa Cruzada ABC que recebia apoio do Estado. Nos anos 1970 a 1980, houve uma redução apenas de 7% da taxa de analfabetismo.

## **DESENVOLVIMENTO**

Com a “redemocratização”, em 1985, veio a Nova República e o MOBRAL foi extinto e cria-se a Fundação Educar, com objetivos mais democráticos, mas com menos recursos. Tal fundação foi extinta em 1990, pelo presidente Fernando Collor de Mello<sup>3</sup>, que implantou, neste mesmo ano, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). Sobre esse Programa Lima, Ribeiro e Souza (2012, p.154) destacam que “não teve êxito, pois o que se cumpriu foi a unilateralidade na política de financiamento para educação orientada pelo próprio presidente”. Com o *impeachment* desse presidente, em dezembro 1992, a sociedade ganhou impulso nos movimentos sociais e a EJA estava inserida neste espaço pelo reconhecimento como política

---

<sup>3</sup> Foi o primeiro Presidente eleito pelo voto popular depois de 25 anos de regime de exceção. Seu curto período de Governo foi marcado por escândalos de corrupção o que levou a Câmara dos Deputados a autorizar a abertura do processo de Impeachment em 02.10.1992 e Collor foi afastado do poder. Na sessão de julgamento, a 29.12.1992, o Presidente Fernando Collor, às doze horas e trinta minutos renunciou ao mandato para o qual fora eleito (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor>. Acesso em 11 de agosto de 2015).



pública e num posicionamento de equidade educacional e social. Isso ocorre em 1996 com a promulgação da LDB nº 9.394, que institui a EJA, como uma modalidade da Educação Básica.

Art.37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e médio na idade própria.

Porém, a vigente LDB 9.394/1996<sup>4</sup> não trouxe muitas mudanças em relação à Educação de Jovens e Adultos: há, em seus artigos 37 e 38, destinados a esse público, uma reafirmação do 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. A novidade foi quanto ao rebaixamento das idades mínimas para que os candidatos se submetessem aos exames supletivos, fixadas em 15 anos para o Ensino Fundamental e 18 anos para o Ensino Médio, antes eram de 18 e 21, respectivamente; essa redução da idade vem corroborar com a desqualificação desta modalidade de ensino, privilegiando certificação em detrimento dos processos pedagógicos.

Outra consideração a ser feita diz respeito à abolição da distinção entre os subsistemas de ensino regular e supletivo, integrando organicamente a EJA ao ensino básico comum. Percebemos, então, que, no Brasil, as políticas educacionais não favoreceram que alunos das classes trabalhadoras realizassem um percurso educacional capaz de garantir o direito à conclusão da educação básica com formação integral.

Assim, mesmo com a aprovação da LDB vigente, durante alguns anos, a EJA permaneceu sem novidades sob a ótica da legislação. Entretanto, muitos acontecimentos para essa modalidade foram realizados no final dos anos 1990: Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, em 1996, em Natal/ RN; a Conferência Internacional de Educação de Adultos<sup>5</sup> (CONFINTEA), em 1997, em Hamburgo, Alemanha; o Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA), EM 1999, no Rio de Janeiro/RJ. Esses espaços de discussões e articulações colaboraram para elaboração de políticas públicas para a Educação de Jovens e Adultos, compatíveis com as especificidades e necessidades educacionais

---

<sup>4</sup> A Lei nº 11.741, de 16/07/2008 altera o §3º da LDB nº 9.394/1996 e afirma que a educação de jovens e adultos deve se articular, preferencialmente, com a Educação Profissional.

<sup>5</sup> Incluiu-se o jovem na discussão da Educação de Adultos, sendo a primeira vez que se falou em EJA, propondo uma educação continuada ao longo da vida.



heterogêneas desse público, além de serem espaços de vozes dos sujeitos de diferentes contextos sociais e culturais (PAIVA, J., 2012).

Em 1997, Fernando Henrique Cardoso<sup>6</sup> implementa o Programa Alfabetização Solidária, o qual, em parceria com as empresas privadas, apresentava uma proposta deslocada da política de educação continuada, desfavorecendo a abrupta interrupção da defesa do prosseguimento de estudos para os alfabetizados.

Ao final do século XX, tem-se a intensificação do movimento da globalização do capitalismo, o que veio a modificar as condições sociais e técnicas de organização do trabalho, afetadas pelo padrão flexível que exige um trabalhador polivalente. Tais mudanças fizeram que o governo assumisse, na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, o compromisso de oferecer oportunidades de educação básica para 3,7 milhões de analfabetos, além de ampliá-la para que possa atingir, no mínimo, 94% da população em idade escolar.

Como consequência desse contexto de globalização, o que temos são níveis altos de desemprego estrutural, perda de direitos trabalhistas, redução significativa do poder sindical e o trabalho passa a ocorrer em escala global. Quanto a este último, vemos a ocorrência de desemprego cíclico e estrutural, intolerâncias, preconceitos e discriminações, além do crescente abandono da escola, do aumento da violência e das condições subumanas de habitação e saúde.

Na lógica neoliberal, como resposta à empregabilidade, aparecem as demandas de qualificação e requalificação como condição individual e necessária ao ingresso e permanência no mercado de trabalho, ocasionando cursos de curta duração dissociados da Educação Básica. No entanto, tal situação impulsionou o debate e as reivindicações da Educação Básica como elemento fundamental da qualificação profissional de trabalhadores (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2011).

Em 2000, é aprovado o Parecer CNE/CEB/ nº 11, o qual apresenta as Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos, e considera a EJA como uma “categoria organizacional, com finalidades e funções específicas” (Parecer 11/2000, p.5). Destacamos, no referido documento, as funções atribuídas a essa modalidade: a reparadora, atribuindo à EJA a função de restaurar o direito de todos à educação escolar de qualidade; a equalizadora, em que o Estado deve assegurar àqueles a quem foi negado o direito à educação todas as condições necessárias para que adquiram ou complementem sua escolaridade; a

---

<sup>6</sup> Sociólogo, nascido na cidade do Rio de Janeiro (RJ), em 18 de junho de 1931, governou o país por dois mandatos no período de: 1995-1998;1999-2003 (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/fernando-henrique-cardoso>). Acesso em 11 de agosto de 2015).



qualificadora, que assegura aos jovens e adultos as necessárias condições para que em qualquer momento da vida, exerçam seu direito de aprender. O referido Parecer deixa claro que as ações educativas não devem ser realizadas contando com “um professor aligeirado ou motivado apenas pela boa vontade ou por um voluntariado idealista” (Parecer 11/2000, p.11). No entanto, a não-obrigatoriedade de estudos sobre essa modalidade de ensino nos diferentes cursos de formação de professores, aliado a ausência de concursos públicos específicos, atesta o fato de que o Estado não reconhece, na prática, a EJA como um campo de atuação profissional marcado por peculiaridades específicas para a formulação e o desenvolvimento de ações e projetos que contemplem a multiplicidade e características cognitivas e afetivas dos jovens e adultos trabalhadores (BRASIL, 2000).

Em 2002, o Ministério da Educação propõe o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCEEJA), que possibilita uma avaliação de competências e habilidades básicas de jovens e adultos, possibilitando ações por parte do governo para reduzir o índice de analfabetismo (BRASIL, 2002).

Ainda na perspectiva de alfabetização, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva<sup>7</sup> criou o Programa Brasil Alfabetizado, o qual envolveu concomitantemente três vertentes de caráter primordialmente social para a modalidade EJA: o Projeto Escola de Fábrica, que oferece cursos de formação profissional com duração mínima de 600h para jovens de 15 a 21 anos; o PROJOVEM, voltado ao segmento juvenil de 18 a 24 anos que não tenha concluído o ensino fundamental e que não tenha vínculo formal de trabalho; e o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio para Jovens e Adultos (PROEJA) voltado à educação profissional técnica em nível de ensino médio. Essas vertentes, apesar de buscarem a escolarização dos adultos e constituírem iniciativas ampliadas para as políticas de EJA, estabelecem ações no sentido da profissionalização. Contudo, reforçam a ideia de fragmentação de programas, em que a certificação é meta na busca da universalização da educação e erradicação do analfabetismo sem, no entanto, apresentar uma perspectiva de continuidade caracterizando a formação inicial. Faz-se presente, nesse contexto, o caráter do Capital Humano assinalando a força do trabalho tomada como mercadoria na produção de capital econômico.

Nesse cenário, temos que em 2004, Lula promulga o Decreto nº 5.154/2004, revogando o de nº 2.208/1997, restabelece a possibilidade da organização curricular integrada de Educação

---

<sup>7</sup> Foi eleito para o primeiro mandato em 2003 a 2006, e reeleito para o segundo no período de 2007 a 2010, ambos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva>. Acesso em 11 de agosto de 2015.)



Profissional e de educação geral, no âmbito do Ensino Médio, ensejando-se um processo marcado por disputas de concepções, de construção de processos educacionais e formativos em que a articulação trabalho/cultura/ciência e tecnologia constituam os fundamentos sobre os quais os conhecimentos escolares sejam assegurados na perspectiva de sua universalização com qualidade (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

No contexto de integração, é constituído o PROEJA, regulamentado através da Portaria nº 2.080 (BRASIL, 2005), de 13 de junho de 2005, a qual dava materialidade à integração entre o Ensino Médio (EM) e a Educação Profissional Tecnológica de Nível Médio (EPTNM).

A legalização da Portaria nº 2.080/2005 só será resolvida com a promulgação do Decreto nº 5.478 em 2005, que mantivera os mesmos objetivos da Portaria e instituiu o PROEJA, determinando o quantitativo de vagas de ingresso na Rede Federal de Ensino Profissional e Tecnológico. Diante das diretrizes apontadas neste Documento, promulgou-se o Decreto nº 5.840/2006, que revogou o Decreto anterior, nº 5.478/2005, e o Programa passou a ser denominado Programa Nacional de integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), passando a incluir o Ensino Fundamental e ampliou a carga horária dos cursos a serem oferecidos, além da ampliação dos espaços educacionais, permanecendo as Instituições Federais e incluindo as instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas à indústria (Sistema S)<sup>8</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Destacamos que a constituição do PROEJA foi também uma resposta face ao quadro da educação brasileira explicitado pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) divulgados em 2003, na qual a realidade apresentada em números era que 68 milhões de jovens e adultos trabalhadores com 15 anos ou mais não haviam concluído o Ensino Fundamental e, apenas, 6 milhões (8,8%) estavam matriculados em cursos de Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2015).

Diante disso, a reformulação curricular na perspectiva do PROEJA pressupõe lançar outro olhar sobre os alunos, entendendo-os como “sujeitos que detêm conhecimentos oriundos do trabalho, como intervenção do mundo, e que são capazes de se apropriarem do conhecimento

---

<sup>8</sup> O sistema S não foi proposto pelo grupo de trabalho plural, no entanto, ele aparece no Decreto nº 5.840/2006 como um dos ofertantes do PROEJA (BRASIL, 2006).



científico e criarem, através do exercício do pensamento crítico, condições de autonomia intelectual e ética”. Para isso, é necessária a construção de estratégias metodológicas apropriadas e apreensíveis para as classes populares, de tal forma que respondam as suas reais necessidades, no sentido de garantir a permanência e a conclusão com qualidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Resolução CNE/CBE nº 01/2005. **Diretrizes Curriculares para a Educação de Jovens e Adultos**. Brasília: MEC, 2000.

BRASIL. **Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos – ENCEEJA**. Brasília: INEP, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 5.840, de 23 julho de 2006**. Institui, no âmbito federal, o Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos- PROEJA. Brasília, 2006.

BRASIL. **Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015**. Brasília, 2015.

DI PIERRO, M. C.; JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

FREIRE, P. **Pedagogia do Oprimido**. 43 ed. Rio de Janeiro; Paz e Terra, 2005.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. (Org.). **A experiência do trabalho e a Educação Básica**. 2.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves nas suas modalidades. São Paulo, **Educação & Sociedade**. v. 32, p. 619-638, 2011.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). **Educação de Jovens e Adultos: teoria, prática e proposta**. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAIVA, V. **História da Educação Popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1972.

PAIVA, J. Desafios da formação de educadores na perspectiva da integração da educação profissional e EJA. OLIVEIRA, E. C. de; PINTO, A. H.; FERREIRA, M. J. de R. (Orgs.). **EJA e Educação Profissional: desafios da pesquisa e da formação no Proeja**. Brasília: Liber Livro, 2012.