



Uma arena de tensões: a história da EJA ao PROEJA

An area of tensions: the history of EJA to PROEJA

Una arena de tensiones: la historia de la EJA al PROEJA

CLARISSA MENEZES DE SOUZA POUBEL¹; LEANDRO GARCIA PINHO²;
GERSON TAVARES DO CARMO³

Resumo

Este texto tem por objetivo apresentar reflexões a respeito da trajetória das políticas educacionais para jovens e adultos ao longo da história da educação no Brasil até o seu encontro com a educação profissional, através do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Assim, narra-se numa perspectiva crítica vários acontecimentos e momentos importantes à efetivação da Educação de Jovens e Adultos como Modalidade de Ensino, o que ocorreu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº9394/96, bem como a integração dessa Modalidade de Ensino com a Educação Profissional, através do Decreto nº5.478/2005, substituído após um ano pelo Decreto nº 5.840/2006, que instituiu o PROEJA.

Palavras-chave: Políticas Educacionais; Educação de Jovens e Adultos; PROEJA.

¹ Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual da Norte Fluminense “Darcy Ribeiro” (UENF). Pedagoga da Secretaria Municipal de Educação de Campos dos Goytacazes e da Secretaria Municipal de Educação de São Fidélis. Tutora presencial do Consórcio CEDERJ. E-mail: clarissapoubel@gmail.com

² Doutor em Ciência da Religião pela Universidade Federal de Juiz De Fora. Professor da Universidade Estadual da Norte Fluminense “Darcy Ribeiro” (UENF). E-mail: leandrogarciapinho@gmail.com

³ Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual da Norte Fluminense “Darcy Ribeiro” (UENF). Professor da Universidade Estadual da Norte Fluminense “Darcy Ribeiro” (UENF). E-mail: gtavares33@yahoo.com.br

Abstract

This text aims to present reflections on the trajectory of educational policies for youth and adults throughout the history of education in Brazil until his encounter with professional education, through the National Program for the Integration of Vocational Education in Basic Education in the form Education for Youth and Adults - PROEJA. So, is narrated by a critical number of important events and the effectiveness of the Youth and Adult Education as a mode of instruction, which occurred from the Law of Guidelines and Bases of National Education Law No. 9394/96 time perspective as well as the integration this mode of education to professional education, through Decree No. 5.478/2005, replaced after one year by Decree 5.840/2006, which established PROEJA.

Keywords: Educational Policy; Youth and Adults; PROEJA.

Resumen

Este texto tiene por objetivo presentar reflexiones al respecto de la trayectoria de las políticas educativas para jóvenes y adultos a lo largo de la historia de la educación en Brasil hasta su encuentro con la educación profesional, a través del Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la modalidad de educación de Jóvenes y Adultos –PROEJA. Así, se narra en una perspectiva crítica varios acontecimientos y momentos importantes a la efectivación de la Educación de Jóvenes y Adultos como Modalidad de Enseñanza, lo que ocurrió a partir de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley no 9394/96, bien como la integración de esa Modalidad de Enseñanza con la Educación Profesional, a través del Decreto n°5.478/2005, sustituido después de un año por el Decreto n° 5.840/2006, que instituyó el PROEJA.

Palabras-clave: *Políticas Educativas; Educación de Jóvenes y Adultos; PROEJA.*

Recebido em: setembro de 2015

Aprovado para publicação em: novembro de 2015

Trajatória da escolarização de jovens e adultos no Brasil

A história da educação brasileira passou a ser registrada a partir da ação dos padres jesuítas cuja intenção era a propagação da fé e, para tanto, lançaram as bases de um vasto sistema educacional, organizados por documentos como o *Ratio Studiorum*, que se desenvolveu progressivamente com a expansão territorial da colônia.

A ação educativa junto a adolescentes e adultos no Brasil não é nova. Sabe-se que já no período colonial os religiosos exerciam sua ação educativa missionária em grande parte com adultos. Além de difundir o evangelho, tais educadores transmitiam normas de comportamento e ensinavam os ofícios necessários ao funcionamento da economia colonial, inicialmente aos indígenas e, posteriormente, aos escravos negros. Mais tarde, se encarregaram das escolas de humanidades para os colonizadores e seus filhos (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p.108/9).

Os jesuítas permaneceram como mentores da educação brasileira durante mais de duzentos anos. Até que, em 1759, foram expulsos de todas as colônias portuguesas por decisão de Sebastião José de Carvalho, o Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal de 1750 a 1777. A educação brasileira vivenciou, portanto, uma grande ruptura histórica de um processo já implantado e consolidado como modelo educacional.

A uniformidade da ação pedagógica, a perfeita transição de um nível escolar para outro, a graduação, foram substituídas pela diversificação das disciplinas isoladas. Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu, pela primeira vez, os encargos da educação (ROMANELLI, 2003, p.36).

Sobre esse momento histórico, Haddad & Di Pierro (2000, p.109) afirmam que, “com a desorganização do sistema de ensino produzido pela expulsão dos jesuítas do Brasil em 1759, somente no Império voltaremos a encontrar informações sobre ações educativas no campo da educação de adultos”.

Os registros históricos apontam que pouco foi feito no que diz respeito à escolarização de jovens e adultos no período imperial. Um marco significativo foi a Constituição Imperial de 1824, que firmou a garantia de uma instrução primária e gratuita para todos os cidadãos, portanto também para os jovens e adultos. Porém, a referida Constituição não apresentou um referencial concreto de mudanças na garantia de uma educação para os cidadãos, porque em primeiro lugar no Império só era cidadão uma pequena parcela da população, pertencente à elite econômica e, em segundo lugar, porque o ato adicional de 1834 delegou a responsabilidade por essa educação básica às Províncias, reservando ao governo imperial os direitos sobre a educação das elites, praticamente delegando à instância administrativa com menores recursos o papel de educar a maioria mais carente (HADDAD & DI PIERRO, 2000).

Dessa forma, é possível perceber que pouco foi realizado com relação à escolarização dos jovens e adultos e assim chegou-se ao final do Império com um percentual de analfabetismo muito grande, “cerca de 82% da população com idade superior a cinco anos era analfabeta” (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p.109).

Com a proclamação da República em 1889 e a Constituição de 1891, consagrou-se a concepção federalista em que a responsabilidade pública pelo ensino foi descentralizada nas províncias e municípios, cabendo à União o papel de articulador dessas atividades, assumindo uma presença maior no ensino secundário e superior. A nova Constituição continuava excluindo os adultos analfabetos, agora com relação ao direito ao voto, em um momento histórico em que a maioria dos adultos ainda era analfabeta.

Apesar do descompromisso da União em relação ao ensino elementar, o período da Primeira República se caracterizou pela grande quantidade de reformas educacionais que, de alguma maneira, procuraram um princípio de normatização e preocuparam-se com o estado precário do ensino básico. Porém, tais preocupações pouco efeito prático produziram, uma vez que não havia dotação orçamentária que pudesse garantir que as propostas legais resultassem numa ação eficaz. O censo de 1920, realizado 30 anos após o estabelecimento da República no país, indicou que 72% da população acima de cinco anos permanecia analfabeta (HADDAD & DI PIERRO, 2000, p.109/10).

A partir da década de 1920, o movimento dos educadores e da população em prol da ampliação do número de escolas e da melhoria da qualidade da educação começou a estabelecer um momento favorável para uma reflexão acerca da escolarização de jovens e adultos.

A Revolução de 30 marcou a reformulação do papel do Estado no Brasil. Ao contrário do federalismo que até então prevalecia, agora era a nação como um todo que estava sendo reafirmada. Além disso, a década de 30 introduziu o Brasil no cenário industrial o que passou a exigir mão de obra especializada e, dessa forma seria preciso investir em políticas educacionais (ANDRADE, 2012).

Essa reformulação do papel do Estado manifestou-se na Constituição de 1934, que dispôs pela primeira vez que a educação é um direito de todos devendo ser ministrada pelo poder público e pela família, estabelecendo em seu artigo 150 que é dever do Estado oferecer ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória, extensiva aos adultos, apresentando a proposta de um Plano Nacional de Educação.

Porém, todo esforço despendido nunca refletia uma proposta pedagógica que de fato contemplasse a sistematização da escolarização dos jovens e adultos, nem em políticas públicas educacionais que viabilizasse esse ensino. Apenas por volta dos anos de 1940, é que:

O Estado brasileiro, [...] aumentou suas atribuições e responsabilidades em relação à educação de adolescentes e adultos. Após uma atuação fragmentária, localizada e ineficaz durante todo o período colonial, Império e Primeira República, ganhou corpo uma política nacional, com verbas vinculadas e atuação estratégica em todo território nacional (HADDAD E DI PIERRO, 2000, p.111).

Nesse período a educação de adultos veio se firmar como um aspecto de política nacional, por intermédio de ações e programas governamentais, como destaca Aranha (2006): a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário, em 1942, do Serviço de Educação de Adultos e da Campanha de Educação de Adultos, ambos em 1947, da Campanha de Educação Rural, iniciada em 1952, e da Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, em 1958.

De acordo com Aranha (2006), as discussões sobre analfabetismo nos anos 60 ganharam espaço e trouxeram ao cenário educacional uma reflexão acerca das metodologias utilizadas na alfabetização de adultos. Paulo Freire foi um dos educadores que mais se destacou nessa época e continua se destacando, por sua experiência com a educação de adultos, sendo uma referência para este campo de estudo, em especial pela criação do método “Paulo Freire” para alfabetizar jovens e adultos. O método freiriano era conhecido principalmente pelas seguintes características:

[...] em vez de classe, falava-se em círculo de cultura. O professor era substituído pelo coordenador de debates (o educador-educando) e o aluno pelo participante do círculo de cultura (o educando-educador). Eliminavam-se as cartilhas e livros de textos, substituídos pelo trabalho com a linguagem corrente na localidade e pela discussão das experiências de vida dos participantes dos círculos de cultura. A equipe de alfabetizadores começava por investigar os meios de vida e a linguagem falada na localidade em que se realizariam os trabalhos de alfabetização. Do conhecimento assim obtido sobre cultura e o universo vocabular da população, extraíam-se as palavras geradoras [...] (BEISIEGEL, 2002, p.894).

Em março do ano de 1964, Paulo Freire assumiu a coordenação do Programa Nacional de Alfabetização e seu método tornou-se conhecido em âmbito nacional. As discussões trazidas propunham uma formação de jovens e adultos críticos e participativos, voltados para a transformação social.

Durante as discussões, os coordenadores procuravam conduzir a reflexão do grupo para a apropriação crítica das determinações das condições de vida da população local. A busca dessa conscientização era o objetivo fundamental do processo. De acordo com Paulo Freire, o homem primeiro se conscientizava para, em seguida, como consequência alfabetizar-se (BEISIEGEL, 2002, p.894).

Dessa forma, o “Método Paulo Freire” distanciou-se dos paradigmas de uma educação tradicional e concentrou-se num paradigma pedagógico pautado na educação dialógica, como ferramenta principal do processo de ensino aprendizagem. Assim, acabou demonstrando novas maneiras de se pensar e trabalhar a educação de adultos.

Com a implantação dos governos militares a partir do ano de 1964, as iniciativas com relação à educação de jovens e adultos foram perdendo força. E as ideias de Paulo Freire foram consideradas subversivas e perigosas, sendo o mesmo exilado do país.

A repressão foi a resposta do Estado autoritário à atuação daqueles programas de educação de adultos cujas ações de natureza política contrariavam os interesses impostos pelo golpe militar. A ruptura política ocorrida com o movimento de 64 tentou acabar com as práticas educativas que auxiliavam na explicação dos interesses populares. O Estado exercia sua função de coerção, com fins de garantir a normalização das relações sociais (HADDAD E PIERRO, 2000, p.113).

Assim, no ano de 1967, através da lei nº 5.379 o Governo Federal regulamentou o que denominou Movimento Brasileiro de Alfabetização, mais conhecido como MOBRAL. Esta foi uma política educacional brasileira que visava oferecer alfabetização aos adultos analfabetos de todo o país.

Para tentar minimizar o problema dos precários índices de alfabetização, em 1967 foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), que começou a funcionar de fato em 1970, época em que a taxa de analfabetismo de pessoas de mais de 15 anos chegou a 33%. Em 1972, caiu para 28,51%. O programa de alfabetização utilizava o consagrado método de Paulo Freire, só que esvaziado do conteúdo ideológico considerado subversivo. Havia, pois, uma adulteração indevida do método, impensável sem o processo de conscientização (ARANHA, 2006, p.319).

O MOBRAL distanciava-se totalmente do pensamento proposto por Paulo Freire, pois tinha como objetivo principal atender aos interesses políticos dos governos militares e a necessidade do mercado de criar mão de obra de baixo custo.

Para atingir tal objetivo, o MOBRAL contava com recursos financeiros e previa a organização de comissões municipais, que seriam os responsáveis pelo cumprimento das atividades, pelo controle e supervisão pedagógica e também pela confecção do material didático. O MOBRAL só foi extinto no ano de 1985, com o fim da ditadura militar e a reabertura política à democracia, após a verificação da ineficiência do programa, que foi então substituído pela Fundação EDUCAR (Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos).

A Fundação EDUCAR apresentava como objetivo principal o fortalecimento das ações dos Municípios e Estados para que assumissem a responsabilidades pela oferta do Ensino Supletivo de 1º grau. Em consonância a essas ações, no plano internacional, aconteceu em Tóquio, em 1972, a III Conferência Internacional sobre Educação de Adultos. Tal Conferência se caracterizou pelas discussões que apontavam a concepção de suplência da educação de adultos, tendo como foco a reinserção dos analfabetos ao sistema formal de escolarização.

No Brasil, o Ensino Supletivo foi regulamentado no ano de 1971, por meio da Lei 5692. Na referida legislação o Ensino Primário e Ginásial transformou-se em Ensino de 1º grau, com oito anos de duração. Nessa legislação, a educação de jovens e adultos teve um capítulo próprio que apresentava as condições básicas para a consolidação da Educação Supletiva (ARANHA, 2006).

Um dos componentes mais significativos do atendimento de adultos preconizado pela Lei 5692/71 àqueles que não haviam realizado ou completado na idade própria a escolaridade obrigatória foi a flexibilidade. Prevista na letra da lei, ela se concretizou na possibilidade de organização do ensino em várias modalidades: cursos supletivos, centros de estudo e ensino a distância, entre outras. Nos cursos, frequentemente vigoraram a seriação, a presença obrigatória e a avaliação no processo; sua característica diferencial é a aceleração, pois o tempo estipulado para a conclusão de um grau de ensino é, no mínimo, a metade do previsto para o sistema regular. [...] Além dessas modalidades, a Lei 5692 manteve os exames supletivos, como mecanismo de certificação [...]. (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001, p. 62).

Essa regulamentação da educação supletiva atendia ao duplo objetivo: o de recuperar o atraso dos que não puderam realizar a sua escolarização na etapa adequada, e ao de germinar a educação do futuro, em que a escola será principalmente um espaço de sistematização de conhecimentos, antes que para sua transmissão.

Para cumprir esses objetivos de repor a escolarização regular, formar mão-de-obra e atualizar conhecimentos, o Ensino Supletivo foi organizado em quatro funções: Suplência, Suprimento, Aprendizagem e Qualificação (HADDAD E DI PIERRO, 2000, p.117).

Além disso, legislação de 1971 definia uma obrigatoriedade da oferta pública do Ensino de primeiro grau, mas essa oferta estava limitada às crianças e adolescentes na faixa de 7 a 14 anos. Na década de 1980, ao longo do processo de reabertura política do país, as práticas de educação de jovens e adultos, norteadas pelos ideais da educação popular, voltaram a se destacar no cenário educacional, influenciando programas políticos e comunitários de alfabetização e escolarização para jovens e adultos. Esse processo se refletiu na elaboração da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu artigo 208, a garantia do direito à Educação Básica também para aos jovens e adultos.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996); educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Muito embora a Constituição de 1988 tenha definido a educação como um direito de todos, chegou-se à década de 1990 com políticas públicas educacionais que, segundo Haddad e Di Pierro (2000), delineavam uma transcrição na direção do esvaziamento do direito social à educação básica em qualquer idade. Também permitia tal constatação a verificação da destinação prioritária dos recursos ao ensino fundamental para o público de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, em detrimento de outros níveis e modalidades de ensino, que atendem a faixas etárias diferentes.

Em 1990, a ONU (Organização das Nações Unidas) declarou o Ano Internacional da Alfabetização. Assim, realizou-se em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial de Educação para Todos. Essa Conferência contou com a participação de governantes de 155 países, incluindo-se entre eles o Brasil. Ao final do evento, os países participantes comprometeram-se a assegurar uma educação básica de qualidade a crianças, jovens e adultos.

Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente eleito após a reabertura política. Em seu governo, desencadeou uma série de ações com a finalidade de cumprir a declaração assinada em Jomtien. Entre essas ações, aponta-se a criação do Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que acabou gerando a extinção da Fundação EDUCAR. De acordo com Haddad e Di Pierro (2000), a extinção da Fundação, representou o início do processo de descentralização e da transferência de responsabilidade pública dos programas de educação de jovens e adultos da União para Estados, Municípios e sociedade civil. Desse modo, a década de 1990 foi marcada pela ausência de políticas de Estado para a Educação de Jovens e Adultos e por opções políticas incapazes de reverter a dívida social decorrente do modelo de desenvolvimento da sociedade brasileira.

Em 1996, o então presidente Fernando Henrique Cardoso aprova a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº9394/96, representou um avanço significativo para a escolarização de jovens e adultos no país, ao substituir a denominação Ensino Supletivo por Educação de Jovens e Adultos (EJA). Através da nova legislação, a Educação de Jovens e Adultos passou a ser uma modalidade de ensino e diante dessa perspectiva,

[...] como *modalidade* que é da educação básica, a EJA não pode ser pensada como oferta menor, nem menos importante. *Modalidade* é um modo próprio de fazer a educação básica, modo esse determinado pelos sujeitos que recebe: jovens e adultos (PAIVA, 2012, p.06).

A Educação de Jovens e Adultos passou a ser regulamentada, na LDB nº 9394/96, pelos artigos 37 e 38, que previram dentre outros aspectos que essa modalidade será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria e que os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

O termo Educação de Jovens e Adultos substituiu a expressão Ensino Supletivo. Desde que passou a ter dois artigos específicos na Lei de Diretrizes e Bases nº9394 de 1996 tornou-se uma modalidade de ensino e se destina ao sujeito que não teve acesso aos estudos ou dela fora excluída nos níveis Fundamentais e Médios, na faixa etária dos 07 aos 17 anos (ANDRADE, 2012, p. 213).

No ano de 1997 em Hamburgo, na Alemanha, realizou-se a V CONFITEA (Conferência Internacional sobre Educação de Adultos). Segundo Viera (2007) a realização dessa Conferência:

[...] representou um marco significativo, não apenas pela sua representatividade, mas pela reafirmação de compromissos formais com o desenvolvimento da educação de adultos. Diversamente das conferências anteriores foram firmados compromissos numa agenda para o futuro, elaborando-se uma estratégia de ação. A declaração de Hamburgo aprovada na V CONFITEA, afirma que cabe à EJA suscitar a autonomia e o sentido de responsabilidade nos indivíduos e comunidades para que sejam capazes de lidar com as mudanças socioeconômicas e culturais ocorridas na contemporaneidade. (VIERA, 2007, p.19)

A partir da V CONFITEA, adotou-se um conceito mais amplo de Educação de Jovens e Adultos, que passou a compreender os processos formais ou informais de aprendizagem, desenvolvidos continuamente ao longo da vida. Para Martins (2009, p.114) “a maior contribuição da V CONFITEA foi enfatizar que a educação de adultos é mais que um direito: é a chave de entrada para o século XXI”. As discussões da V Conferência Internacional de Educação de Adultos foram sistematizadas em dois documentos publicados pela UNESCO: a Declaração de Hamburgo e a Agenda para o Futuro.

As discussões sobre a escolarização de jovens e adultos tornaram-se cada vez mais frequentes e muitos eventos foram realizados para impulsionar tais discussões. Nos anos 2000, realizou-se, em Dakar, o Fórum Mundial sobre Educação, com o objetivo de avaliar a década da educação para todos (1990) e apontar ações para a educação nos próximos 15 anos. Em relação à EJA, o documento resultante do Fórum de Dakar sinalizou a necessidade de os países participantes se responsabilizarem por assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem aprovada e as habilidades para a vida.

A realização do Fórum coincidiu com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) no Brasil. O plano foi instituído pela Lei nº 10.172, sancionada em 9 de janeiro de 2001. O PNE apresentou como seus objetivos principais: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

No que diz respeito à educação de jovens e adultos, o PNE previa a integração de ações do poder público, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, através da articulação de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade, considerando que:

[...] o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola (BRASIL, 2001, p.40).

Vale ressaltar que as diretrizes expostas no PNE para a Educação de jovens e adultos foram elaboradas considerando as transformações ocorridas na sociedade, em decorrência do desenvolvimento científico e tecnológico e especialmente pelo fenômeno da globalização, incorporando os ideais neoliberais do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Assim, também se considerou 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*, que há de se iniciar com a alfabetização. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre, e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. (BRASIL, 2001, p.43).

O Plano Nacional de Educação incluiu a modalidade EJA nas formas de financiamento da Educação Básica, apresentando como metas: a erradicação do analfabetismo no prazo de dez anos; assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental para 50% da população com mais de 15 anos; assegurar a oferta de EJA de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental para 100% da população de 15 anos ou mais que concluiu a 4ª série.

O plano apresentou ainda outras metas: dobrar a capacidade de atendimento de EJA do Ensino Médio, no prazo de cinco anos; quadruplicar a capacidade de atendimento de EJA do ensino médio, em dez anos; implantar em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores programas de EJA de Ensinos Fundamental e Médio, além de implantar cursos de formação profissional articulados à EJA.

Visando contemplar a essas questões, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o objetivo de erradicar o analfabetismo, definiu-se como prioridade a criação e a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB), que veio em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Durante os anos de seu governo, algumas ações foram implementadas considerando a Educação de Jovens e Adultos, principalmente visando à erradicação do analfabetismo e à elevação dos índices de escolarização da população, tais como: Projeto Escola de Fábrica (2004), PROJOVEM (2005) e PROEJA (2005).

Em 2009, aconteceu em Belém, no Brasil, a VI CONFITEA, com a participação de 144 países. Um dos objetivos da VI Conferência foi realizar um balanço dos avanços alcançados na aprendizagem de adultos desde a Conferência de Hamburgo. O resumo das discussões da VI CONFITEA reiterou o papel fundamental da educação de adultos e frisou a constituição da aprendizagem ao longo da vida como marco conceitual e princípio organizador das diversas formas de educação, destacando a compreensão da natureza da educação para jovens e adultos,

a relevância social dos processos formais, não formais e informais e a sua contribuição fundamental para o futuro sustentável do planeta.

Em 2014 o Governo Federal aprovou o novo Plano Nacional de Educação (PNE), decênio 2014-2024, através da Lei nº 13.005. Entre outras metas, o plano prevê o oferecimento de no mínimo 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos Ensinos Fundamental e Médio, na forma integrada à Educação Profissional.

Trajatória da integração – o PROEJA

A escolarização dos jovens e adultos é um âmbito que merece ainda muita discussão principalmente no que diz respeito à qualidade e efetividade da Educação de Jovens e Adultos desenvolvidas no Brasil. Sabe-se que uma das questões mais polêmicas dentro desse campo é a verificação da baixa expectativa de inclusão profissional dos jovens e adultos de classes populares entre os atendidos pelo sistema público de educação profissional.

Visando contemplar essa questão, o Governo Federal criou através do Decreto nº 5.478/2005, o Programa de Integração da Educação Técnica de Nível Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, o PROEJA. Em seu nascedouro o programa restringia-se às Instituições Federais de Educação Tecnológica⁴ e ao nível médio de ensino, etapa final da Educação Básica. De acordo com esse Decreto as instituições da Rede Federal deveriam oferecer, até o ano de 2007, cursos de PROEJA e reservar 10% do total das vagas para tais cursos.

Diante da obrigatoriedade em reservar vagas para o PROEJA, as instituições da Rede Federal reagiram. De acordo com Moura (2006), essa reação justificou-se pela pouca experiência por parte dessas instituições no oferecimento da modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Fato que pode ser comprovado ao observar que até a data do Decreto de 2005, apenas os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) de Pelotas, Santa Catarina, Espírito Santo, Campos dos Goytacazes e Roraima ofereciam cursos de EJA e mesmo assim restritos a Educação Básica e não integrados à Educação Profissional.

Visando decidir as questões alçadas nas discussões com representantes das instituições da Rede Federal de Educação e teóricos nacionais que discutem a relação educação e trabalho, o MEC e a SETEC realizaram, no ano de 2005, uma série de oficinas pedagógicas. Essas oficinas tinham o objetivo de capacitar os gestores para a implantação do PROEJA. Assim, resultaram em uma série de análises e uma intensa discussão acadêmica em torno Programa que acabaram gerando mudanças nos rumos da implantação do PROEJA.

Dessa forma, em 2006, o Decreto nº 5.478/2005, que criou o PROEJA foi substituído pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, que instituiu, em âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, mantendo-se a sigla PROEJA. O novo decreto não alterou as concepções e princípios do Programa, mas ampliou a sua área de atuação que passou a abranger a formação inicial e continuada de trabalhadores do Ensino Fundamental (PROEJA – FIC⁵), além de cursos e programas de educação profissional técnica de nível médio. A partir desse momento, o PROEJA poderia ser adotado, também, por instituições públicas estaduais e municipais e entidades privadas vinculadas ao “Sistema S”.

⁴ Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

⁵ FIC – significa Formação Inicial e Continuada

Um dos aspectos do PROEJA originário que sofreu alteração, pouco depois de concebido, disse respeito ao alargamento do nível para o qual, inicialmente, se dirigia: estendeu ao ensino fundamental, possibilitando ampliar a implantação em escolas municipais de prefeituras do País, com a mediação da rede federal (PAIVA, 2012, p.51).

O Decreto nº 5.840 de 2006 fixou no seu artigo 1º, parágrafo 1º, que o PROEJA abrangerá cursos e programas de educação profissional visando: “I formação inicial e continuada de trabalhadores e II educação profissional técnica de nível médio”. Para atender a formação em nível médio o curso do PROEJA deverá fazer diálogo com o currículo da Educação Profissional. Dialogando com essa intenção, o 2º parágrafo prevê que os cursos do PROEJA considerem as características dos jovens e adultos objetivando elevar o nível de escolaridade do trabalhador.

O Decreto define ainda, através do artigo 1º (parágrafos 3º,4º e 5º) e do artigo 2º, que os cursos de PROEJA poderão ser oferecidos pelas instituições públicas e pelas entidades privadas, mas fixa, para fins do Decreto em questão, que as Instituições Federais de Educação Profissional deverão implementar o PROEJA até 2007.

Art. 1º [...] § 3º O PROEJA poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (“Sistema S”), sem prejuízo do disposto no § 4º deste artigo. § 4º Os cursos e programas do PROEJA deverão ser oferecidos, em qualquer caso, a partir da construção prévia de projeto pedagógico integrado único, inclusive quando envolver articulações interinstitucionais ou intergovernamentais. § 5º Para os fins deste Decreto, a rede de instituições federais de educação profissional compreende a Universidade Federal Tecnológica do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnicas Federais, as Escolas Agrotécnicas Federais, as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II, sem prejuízo de outras instituições que venham a ser criadas. Art. 2º As instituições federais de educação profissional deverão implantar cursos e programas regulares do PROEJA até o ano de 2007.

Outra questão extremamente relevante exposta no Decreto, em seu artigo 5º, é a determinação de que os cursos de PROEJA sejam preferencialmente estruturados em sintonia com as demandas locais e regionais de forma a contribuir com o fortalecimento das estratégias de desenvolvimento socioeconômico e cultural.

Além do Decreto nº 5.840/2006 que fixa as orientações e diretrizes para o PROEJA, o Governo Federal lançou em 2007 um documento instituído - Documento Base -, que deveria servir como instrumento norteador para a construção do projeto político-pedagógico dos cursos PROEJA. Segundo o Documento em questão o PROEJA foi criado fundamentando-se na Constituição Federal, de 1988, e na LDB, de 1996.

O artigo 205 da Constituição brasileira define que “a educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Em seu artigo 227, define a profissionalização como um dos deveres da família, da sociedade e do estado a ser assegurado “com absoluta prioridade”. Também no sentido de explicitar essa conexão, a LDB, ao disciplinar a educação escolar estabelece que ela “deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social” (§ 2º do artigo 1º) (MEC/SETEC, 2007,p.21).

O Documento Base reafirma que o PROEJA traz a possibilidade da formação integral do indivíduo, permitindo a elevação de escolaridade e a profissionalização.

É, portanto, fundamental que uma política pública estável voltada para a EJA contemple a elevação da escolaridade com profissionalização no sentido de contribuir para a integração sociolaboral desse grande contingente de cidadãos cerceados do direito de concluir a educação básica e de ter acesso a uma formação profissional de qualidade (MEC/SETEC, 2007, p.11).

Além disso, o referido documento aborda nas páginas 37 e 38 os princípios norteadores da proposta do PROEJA, são eles: compromisso com a inclusão e a permanência dos jovens e adultos nas redes públicas de educação; inserção orgânica da modalidade EJA integrada à educação profissional nos sistemas educacionais públicos; ampliação do direito à educação básica, pela universalização do ensino médio; trabalho como princípio educativo; a pesquisa como fundamento da formação e condições geracionais, de gênero, de relações étnico-raciais como fundantes da formação humana e dos modos como se produzem as identidades sociais.

Os princípios caracterizam o PROEJA em sua dimensão filosófica, política e pedagógica, visando estabelecer um novo momento para a Educação dos Jovens e Adultos no Brasil. O Documento Base apresentou ainda outras ações a serem implementadas no âmbito do PROEJA, visando-se, desse modo, consolidar um projeto educacional que se fundamente na:

[...] integração entre trabalho, ciência, técnica, tecnologia, humanismo e cultura geral com a finalidade de contribuir para o enriquecimento científico, cultural, político e profissional como condições necessárias para o efetivo exercício (MEC/SETEC, 2006, p. 2).

Entre as ações apontadas pelo Documento Base, além da oferta de cursos de PROEJA, previu-se também: formação continuada de professores e gestores e, formação de formadores e pesquisadores em Educação de Jovens e adultos.

Assim, nota-se pelo estudo dos documentos citados que o PROEJA visa uma formação integral que possibilite ao aluno a compreensão da realidade social, política, econômica, cultural e do mundo do trabalho, distanciando-se, por vezes, de uma formação voltada apenas

pra atender as necessidades do mercado. O PROEJA é apresentado nos documentos oficiais como a explicitação de uma “decisão governamental de atender à demanda de jovens e adultos pela oferta de educação profissional técnica de nível médio, da qual são, em geral, excluídos, bem como, em muitas situações, do próprio ensino médio.” (MEC/SETEC, 2006, p. 7).

Diante do exposto, entende-se que o PROEJA, de acordo com os aportes legais, nasceu de uma proposta oficialmente inovadora no âmbito da modalidade de ensino da educação de jovens e adultos. Paiva (2012, p.48) afirma que o PROEJA do ponto de vista da concepção/formulação é “uma das mais bem tecidas políticas públicas que já se teve no país”.

No entanto, a perspectiva crítica nos aponta que, apesar do PROEJA nascer de uma proposta inovadora, que requer novos olhares e mudanças o sentido de fazer e pensar a escolarização dos jovens e adultos, o programa ainda reflete um desencontro entre a sua concepção e a implementação prática o que tem causado essa “arena de tensões” no interior das instituições de ensino, que diante do novo, sentem-se inseguras e sem suporte.

Ciavatta (2012) indica que existe um descompasso diante de uma sinfonia necessária, apontando que as políticas educacionais deveriam atentar-se para a elevação da qualidade de vida da população, o que não necessariamente, vem acontecendo.

Essas (políticas) deveriam ser acompanhadas de estratégias para escolarização efetiva e universalização dos níveis fundamental e médio. Em vez disso, promoveu-se uma série de políticas assistencialistas, de conciliação entre a estabilidade econômica, a ganância de lucros para o capital e a conformação dos pobres às migalhas do paternalismo e do clientelismo governamentais (CIAVATTA, 2012, p.92).

Assim a autora direciona que para haver sinfonia entre Educação Básica (em EJA) e Educação Profissional é necessário pensar em políticas que gerem mudanças estruturais na sociedade brasileira, mudanças essas que proporcionem qualidade de vida, elevação dos níveis de escolaridade e (re) inserção profissional.

Considerações finais

Contata-se que a escolarização de jovens e adultos foi se consolidando ao longo do tempo como um importante campo de discussão de práticas e teorias dentro do âmbito do conhecimento científico. Dessa forma, é uma arena de pesquisa fortalecida e que apresenta um significativo quantitativo de produções acadêmicas. Contudo, pode-se perceber que a educação de jovens e adultos apesar de não ter deixado de ser uma preocupação de momentos históricos de nossa história educacional, as reflexões feitas evidenciam que ela não se fez eficaz.

A história da Educação de Jovens e Adultos no Brasil é marcada por uma relação de domínio estabelecida historicamente entre a elite e as classes populares. Uma concepção que nasce da relação entre conquistador e conquistado e manifesta-se em muitos documentos oficiais que parecem tratar a EJA como um favor e não como institucionalização de um direito. Dessa forma, reproduz-se a visão de que a escolarização de jovens e adultos é algo inferior, destinado a cidadãos inferiores. Essa concepção fomenta o preconceito contra seu público.

Por fim, detecta-se que a Educação de Jovens e Adultos se desenvolveu ao longo da história atrelada a políticas educacionais desarticuladas e que, portanto, nunca permitiram um avanço qualitativo dessa modalidade de ensino.

Referências

ANDRADE, Marta Castro. *Um olhar sobre a atuação do serviço social no cenário do PROEJA no Instituto Federal Fluminense*. In: ARAÚJO, Judith Maria Daniel de e VALDEZ, Guiomar do Rosário Barros (org.). PROEJA: refletindo o cotidiano. Campos dos Goytacazes: Editora Essentia, 2012, p.211-231.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação e da Pedagogia: geral e do Brasil*. São Paulo: Moderna, 2006.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Paulo Reglus Neves Freire*. In: FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque e Britto, Jader de Medeiros (org.). Dicionário de Educadores no Brasil: da Colônia aos dias atuais. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2002, p.893-899.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: outubro de 1988.

_____. Congresso Nacional. *Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional, Lei nº9394/96*. Brasília: dezembro de 1996.

_____. Congresso Nacional. *Decreto nº 5.478*, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Brasília: junho de 2005.

_____. Congresso Nacional. *Decreto nº 5.840*, de 13 de julho de 2006 a. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. Brasília: julho de 2006.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Programa de Integração da Educação Profissional Técnica de Nível Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Documento Base*. Brasília: agosto de 2007.

CIAVATTA, Maria. *Educação Básica e Educação Profissional – descompassos e sintonia necessária*. In: OLIVEIRA, Edna Castro; PINTO, Antonio Henrique; FERREIRA, Maria José de Resende (org.). EJA e Educação Profissional: desafios da pesquisa e da formação no PROEJA. Brasília: Liber Livro, 2012, p.67-100.

DI PIERRO, Maria Clara; JÓIA, Orlando; RIBEIRO, Vera Masagão. *Visões da Educação de Jovens e Adultos no Brasil*. Caderno Cedes, ano XXI, nº55, novembro/2001.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. *Escolarização de jovens e adultos*. Revista Brasileira de Educação, São Paulo, nº14, maio/ago. 2000.

MOURA, Dante Henrique. *EJA: formação técnica integrada ao ensino médio*. In: Boletim 16, set. 2006. Ministério da Educação. Secretaria de Educação à Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/rquivos/pdf2/boletim_salto16.pdf>. Acesso: 15 nov. 2013.

_____. O PROEJA e a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. In: Boletim 16, set. 2006. Ministério da Educação. Secretaria de Educação à Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/rquivos/pdf2/boletim_salto16.pdf>. Acesso: 15 nov.2013.

PAIVA, Jane. *Direito à educação no Brasil: democratizar-se a política pública de Educação Profissional integrada ao Ensino Médio para Jovens e Adultos?* Congresso Latino Americano, Califórnia, maio de 2012.

_____. *Desafios da Formação de Educadores na perspectiva da integração da Educação Profissional e EJA*. In: OLIVEIRA, Edna Castro; PINTO, Antonio Henrique; FERREIRA, Maria José de Resende (org.). *EJA e Educação Profissional: desafios da pesquisa e da formação no PROEJA*. Brasília: Liber Livro, 2012, p.45-66.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

VIEIRA, Maria Clarisse. *As CONFITEAS e as políticas de educação de jovens e adultos no Brasil: o lugar da sustentabilidade*. In: *Revista do Programa Alfabetização Solidária: a educação de jovens e adultos em discussão*. São Paulo, vol. 7, n. 7, p. 11-26, 2007.