

Políticas públicas para educação de jovens e adultos: em movimento e disputa

Nakita Ani Guckert Marquez¹, Dalva Maria Alves Godoy²

Resumo

O presente artigo faz uma breve contextualização histórica da trajetória da educação de jovens e adultos (EJA) no Brasil, com o objetivo de refletirmos sobre as concepções que fundamentaram as políticas públicas e que até hoje trazem implicações no cenário educacional dessa modalidade. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica/documental analisada à luz dos pressupostos teóricos que engendram as pesquisas neste campo de estudo. Entende-se que ao longo da história da educação as políticas públicas para EJA foram descontínuas e fragmentadas, não sendo prioridade para os governos, o que acarretou profundas marcas sobre essa modalidade e seus educandos. A EJA integra um campo político complexo, com diversas particularidades e que, apesar de ter apresentado inúmeros avanços ao longo das décadas, vem sendo ameaçada por políticas públicas regressivas que comprometem seriamente o direito de todos à educação. As políticas públicas para EJA precisam ser construídas a partir de uma reflexão ampla, não somente no tocante educacional, mas no seu contexto social, econômico e cultural como um todo.

Palavras-chave

Educação de jovens e adultos. História da EJA. Políticas públicas.

¹ Doutoranda em Educação na Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil; professora efetiva adjunta do Instituto Federal Catarinense, campus Rio do Sul, Santa Catarina, Brasil. E-mail: nakitaanimarquez@gmail.com.

² Doutora em Lingüística pela Universidade Federal de Santa Catarina com período sanduíche na Universidad de Granada, Espanha; estágio pós-doutoral no Instituto da Criança da Universidade do Minho, Portugal, e na Universidad de Granada, Espanha; professora do Departamento de Pedagogia da Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil. E-mail: dalvagodoy@gmail.com.

Public policies for education of youth and adults: in movement and dispute

Nakita Ani Guckert Marquez³, Dalva Maria Alves Godoy⁴

Abstract

This article provides a brief historical contextualization of the trajectory of youth and adult education (YAE) in Brazil, with the aim of reflecting on the conceptions that underpinned public policies and that still have implications for the educational scenario of this modality. For this, a bibliographic/documentary research was carried out, analyzed in the light of the theoretical assumptions that generate the research in this field of study. It is understood that throughout the history of education, public policies for YAE have been discontinuous and fragmented, not being a priority for governments, which has had profound marks on this modality and its students. YAE is part of a complex political field, with several peculiarities and which, despite having presented countless advances over the decades, has been threatened by regressive public policies that seriously compromise everyone's right to education. Public policies for YAE need to be built from a broad reflection, not only in terms of education, but in its social, economic and cultural context as a whole.

Keywords

Youth and adult education. History YAE. Public policies.

³ PhD student in Education, State University of Santa Catarina, Brazil; associate professor at the Federal Institute of Santa Catarina, Rio do Sul *Campus*, State of Santa Catarina, Brazil. E-mail: nakitaanimarquez@gmail.com.

⁴ PhD in Linguistics, Federal University of Santa Catarina, Brazil, with a sandwich period at the Universidad de Granada, Spain; post-doctoral internship at the Children's Institute of the University of Minho, Portugal, and at the Universidad de Granada, Spain; professor at the Department of Pedagogy at the State University of Santa Catarina, Brazil. E-mail: dalvagodoy@gmail.com.

Introdução

A educação de jovens e adultos (EJA) é uma modalidade de ensino com diversas particularidades que precisam ser consideradas ao analisarmos o processo de ensino e aprendizagem. Diversas características desse alunado são desafios que se fazem presentes na EJA, como a heterogeneidade de suas idades, a participação no mundo do trabalho, os tempos diversificados de interrupção ou iniciação tardia nos estudos, a baixa autoestima resultante de suas experiências anteriores com a escola e sua condição social. A EJA possui uma identidade que se diferencia da escolarização regular, não só pela faixa etária, mas pela sua especificidade sócio-histórico-cultural.

Para um maior entendimento das particularidades da EJA e dos sujeitos integrantes dessa modalidade, mostra-se pertinente compreender as concepções pedagógicas e as políticas públicas que a subsidiaram ao longo do tempo. O que entendemos por educação de jovens e adultos hoje, está alicerçado em concepções construídas há décadas, por isso, conhecer e refletir sobre como ocorreu essa construção nos ajuda a interpretar o contexto atual das políticas e das ações pedagógicas desse segmento, e nos possibilita ressignificar essas concepções.

As políticas educacionais em uma sociedade fundamentalmente capitalista, em que imperam desigualdades sociais e econômicas, são construídas de forma a atender os interesses de uma classe dominante (classe social que controla o processo econômico e político do país), e manter o sistema de produção. Quebrar esse paradigma para alcançar os direitos democráticos é um desafio e uma luta que se faz presente ao longo de toda a história da EJA.

Diante disto, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica/documental, a partir da análise de documentos e leis que orientaram as políticas públicas para EJA ao longo da história do Brasil e que fundamentaram as concepções pedagógicas nessa área, além de trazer importantes autores/pesquisadores da educação de jovens e adultos para contribuir com a discussão.

Aspectos históricos da EJA: descontinuidades que marca(ra)m políticas e concepções

Os primeiros registros sobre EJA datam do início do período colonial, com a chegada dos padres jesuítas ao Brasil, em 1549. Naquela época, as ações educativas realizadas pelos jesuítas tinham caráter religioso, objetivando catequizar os indígenas que aqui viviam e ensinar-lhes como se “comportar civilizadamente”. Após a expulsão dos padres jesuítas, na

segunda metade do século XVIII, a educação ficou esquecida até o século XIX. Nesse período, diversos fatores contribuíram para que a educação da população não fosse considerada uma necessidade social e econômica importante. A concentração populacional no meio rural, a necessidade de trabalhar desde a infância, a ideia “de que para trabalhar na terra não era preciso estudar”, a falta de escolas e de professores capacitados, e um período de escravidão que durou até 1888, foram alguns dos tantos fatores que sustentavam essa ideia (SOUZA, 2007).

No período imperial, em 1824, foi criada a primeira Constituição brasileira, que garantia a todos os cidadãos, direito à instrução primária⁵ e gratuita. Apesar disso, a lei não teve um grande impacto na sociedade, pois, na época, eram considerados cidadãos apenas os integrantes da elite econômica, que correspondiam a uma parcela muito pequena da população, sendo excluídos desse grupo, indígenas, negros e a maioria das mulheres (HADDAD; DI PIERRO, 2000). Em meados de 1870, começaram a surgir escolas noturnas com o objetivo de alfabetizar os trabalhadores analfabetos e “civilizar as camadas populares”. A educação nesse período tinha caráter filantrópico e baseava-se na premissa de que os sujeitos que não detinham o conhecimento da linguagem escrita eram seres inferiores, incapazes e degenerados. Essa concepção ficou ainda mais acentuada com a implantação da Lei Saraiva, em 1882, e da Constituição de 1891, que restringiu o direito do voto aos analfabetos, o que na época correspondia a cerca de 80% da população do país (SOUZA, 2007).

Ao refletir sobre a visão pejorativa que versa sobre as pessoas que não sabiam ler e escrever desde o Brasil Colônia, podemos compreender os atuais estigmas que recaem sobre a EJA e os seus educandos. De acordo com Arroyo (2008), a visão que perdura sobre a EJA deixa de fora a condição humana, o desenvolvimento, o potencial e a autonomia dos sujeitos dessa modalidade, classificando-os como oprimidos, pobres, defasados, excluídos e repetentes. Esses sujeitos são vistos como uma mancha social, incapazes de responder às exigências sociais. Muitas vezes, diante das dificuldades e da falta de autonomia para realizar atividades rotineiras, como pegar um ônibus, ou fazer um documento, os próprios sujeitos se percebem assim (GALVÃO; DI PIERRO, 2013).

Nas primeiras décadas do século XX, com as mudanças sociais causadas pela expansão da industrialização e da urbanização, ocorreu a migração de grande parte da população do campo para a cidade, o que aumentou significativamente a necessidade de mão

⁵ A educação primária no contexto imperial correspondia ao ensino da linguagem escrita, aritmética, geografia, história e doutrina cristã, aos indivíduos livres e vacinados com idades entre 5 e 14 anos.

de obra qualificada e fez surgir diversos movimentos que lutavam pela efetivação de direitos sociais básicos aliados à renovação dos pensamentos pedagógicos advindos da Escola Nova. A educação de adultos começava a ganhar importância (SARTORI, 2011). Essas mudanças sociais se refletiram na redação da Constituição de 1934 que reconheceu pela primeira vez a educação como um direito de todos, sendo de responsabilidade da família e do Estado. Outro ponto importante dessa Constituição é apresentado no Artigo 150, que determina a criação de um Plano Nacional de Educação. Todavia, o Plano só foi aprovado em 1962, após o término do regime do Estado Novo. O mesmo Artigo 150 faz menção à educação de adultos quando determina que o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória deve ser extensivo aos adultos. Essa foi a primeira vez que a educação de adultos foi mencionada em um documento oficial, sendo esse o marco (inicial) para a legitimação da demanda de educação adulta. Ainda que essa população não tivesse sido considerada no passado como cidadã, nesse momento da história se caracterizava como força de trabalho e com direitos sociais.

Com o fim do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial em 1945, a educação popular e a alfabetização de adultos passaram a ser vistas como um instrumento para a redemocratização e o desenvolvimento do país. Era preciso integrar a população imigrante, aumentar as bases eleitorais e melhorar a produtividade (BRASIL, 2001). A partir de então a educação de adultos ganhava lugar nas políticas públicas educacionais, surgindo diversos programas governamentais que contribuíram para a estruturação da educação de jovens e adultos. Um dos marcos mais importantes para isso foi o destino de 25% dos recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário (FNEP) para o ensino supletivo da educação de adolescentes e adultos não alfabetizados (SOUZA, 2007).

Em 1947, foi criada a Campanha de Educação de Adultos (CEA), também denominada Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), que tinha como objetivo alfabetizar a população em três meses e concentrar o curso primário em dois períodos de sete meses. Essa política aligeirada de alfabetização revelou uma tentativa de tamponar a lacuna de ações anteriores que desprezavam o direito a todos os cidadãos à educação, de forma a atender aos anseios políticos e econômicos da época. Nos primeiros anos, a Campanha de Educação de Adultos teve resultados que favoreceram a implantação de várias escolas supletivas nos sistemas estaduais de ensino. O ensino supletivo proporcionaria educação para todos aqueles que não tiveram o ensino primário. A partir de 1954, a Campanha começou a ser extinta, devido a fortes críticas referentes ao seu caráter superficial de alfabetização e a inadequação metodológica que não atendia as demandas dos adultos e da

população rural, demonstrando que não havia um pensar sobre as características singulares dessa população. Um exemplo disso foi a utilização da cartilha oficial da campanha, intitulada Primeira Guia de Leitura, que pouco se diferenciava das cartilhas utilizadas para a alfabetização de crianças. Até esse período, o analfabetismo era visto como a causa dos problemas econômicos, sociais e culturais do país, e não como consequência das condições sociais desiguais. O sujeito que não possuísse conhecimento sobre a linguagem escrita era visto como um ser incapaz e marginal (BRASIL, 2001). Eram rotulados como ignorantes, um risco de subversão, potenciais marginais e delinquentes. Essa concepção era reforçada pela ideologia da criminalização da pobreza existente na época, tendo como função, além de estigmatizar e rotular esses sujeitos, excluí-los e negar seus direitos.

O 2º Congresso Nacional de Educação de Adultos, em 1958, marcou uma nova fase para a EJA. Inspiradas nas ideias de Paulo Freire, as discussões reivindicavam um ensino público gratuito a todos os segmentos, criticavam as ações educacionais realizadas até então e propunham novas concepções pedagógicas para a alfabetização de adultos. O adulto analfabeto não deveria mais ser visto como um ignorante. Era necessário respeito e valorização dos saberes populares. Apareceu, pela primeira vez, uma concepção de EJA que valorizava e respeitava os seus sujeitos, o povo brasileiro. A organização do currículo deveria partir da realidade dos sujeitos envolvidos, por meio dos conhecimentos trazidos por eles. O material didático não poderia mais ser uma mera adaptação dos materiais infantis. A alfabetização foi vista também como uma ação política na busca pela transformação social (BEISIEGEL, 2004).

O período de 1959 a 1964 foi bastante relevante para a EJS, pois importantes movimentos de educação e cultura aconteceram, entre eles: o Movimento de Educação de Base (MEB), o Movimento de Cultura Popular (MCP) e a Campanha de Pé no chão também se aprende a ler. Esses programas fundamentavam-se nas ideias de Paulo Freire, que reconhecia e valorizava a cultura e os conhecimentos trazidos pelos sujeitos da EJA, não os culpando por não deterem o conhecimento escolar, e sim reconhecendo essa condição como consequência das injustiças e desigualdades sociais. Em janeiro de 1964, foi aprovado o Plano Nacional de Alfabetização, fundamentado nas propostas de Paulo Freire (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

Paulo Freire contribuiu à área da alfabetização de adultos e à educação como um todo, criando uma concepção de educação emancipatória e libertadora. Rejeitou uma educação “bancária”, na qual o papel do professor consistia em fazer “depósitos” de informações e o papel do aluno baseava-se em memorizar mecanicamente estas informações. O educador

também se posicionou contra a utilização da cartilha como meio para a alfabetização, pois a considerava como um método pré-fabricado, abstrato e imposto (GALVÊAS, 1998; FREIRE, 1975).

Freire desenvolveu, no início dos anos 1960, no Nordeste, um método de alfabetização de caráter político, conscientizador e libertador, que propunha promover a cidadania e a transformação social, levando os alunos a aprenderem a linguagem escrita mediante a discussão de seus conhecimentos e de suas experiências de vida. Para Mendonça e Mendonça (2011), o método Paulo Freire é sociolinguístico, sócio, porque desenvolve o diálogo no contexto social como forma de subsidiar a construção de uma consciência crítica, e linguístico, pois promove o trabalho com os aspectos específicos da língua, como a competência fonológica no conhecimento das correspondências grafofonêmicas.

No livro *Educação como Prática da Liberdade*, Freire (1967) propõe cinco etapas para a execução do seu método. A primeira etapa, chamada de “levantamento do universo vocabular”, compreende a realização de um levantamento do vocabulário utilizado pelos alfabetizandos. Na segunda etapa, são selecionadas desse levantamento palavras que atendam a uma sequência gradativa de dificuldades fonéticas da língua e teor pragmático, ou seja, palavras que tenham um teor de motivação e conscientização naquele contexto social, cultural e político. Na terceira etapa, são criadas as situações existenciais, situações locais desafiadoras que são analisadas, discutidas e mediadas pelo educador, na busca de transformação. Na etapa seguinte, são elaboradas fichas-roteiro que servem como subsídio para o debate das situações existenciais. Na quinta e última etapa, são elaboradas fichas para a análise e síntese das palavras geradoras. A partir da decomposição silábica, apresentação das famílias silábicas e junção das sílabas para formar novas palavras, os alfabetizandos vão se apropriando do funcionamento da linguagem escrita.

Na proposta de Freire, à medida que o sujeito se alfabetiza, vai compreendendo o mundo e sua realidade social, cultural e política, conscientizando-se dos problemas que o cercam e pensando em ações transformadoras. Isso foi um divisor de águas para EJA. Freire não via o analfabetismo como uma doença a ser erradicada, nem o analfabeto como um sujeito incapaz, subversivo, ou alguém a ser salvo, mas sim como uma concreta manifestação das injustiças sociais. Pela primeira vez se pensou em uma proposta de alfabetização específica para jovens, adultos e idosos que considerasse a historicidade e especificidade de cada indivíduo, com o objetivo de, além de alfabetizar, educar cidadãos políticos e conscientes de seus direitos e sua condição social.

Com o Golpe Militar, em 1964, as iniciativas de Freire foram extintas e, em 1967, para

suprir a necessidade de alfabetizar a população jovem e adulta, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). O MOBRAL tinha como objetivo suprir a necessidade por mão de obra alfabetizada e entendia a alfabetização como apreensão única da habilidade de ler e escrever, em que os participantes do programa eram tidos como sujeitos sem conhecimento que precisavam ser socializados. Com esse entendimento houve um retrocesso na concepção da especificidade da população de EJA e nas condutas pedagógicas e educacionais para atender tal demanda.

O programa contava com independência institucional e financeira em relação aos sistemas regulares de ensino. Para isso, foram formadas comissões municipais que deveriam desenvolver as atividades sob uma gerência pedagógica central, a qual era responsável pela avaliação, supervisão e elaboração de materiais pedagógicos (BRASIL, 2001). A total independência e desvinculação do programa em relação ao Ministério da Educação gerou um desconforto para o Ministério, ocasionando muitas críticas sobre os gastos e práticas do MOBRAL.

A imagem 1 apresenta a campanha publicitária do programa na época. Ao analisar o texto do cartaz, infere-se que o objetivo do programa não era proporcionar uma educação de qualidade, mas sim atender as necessidades econômicas do país. Na mensagem impressa o governo tenta convencer os empresários que, ao contribuir com o MOBRAL, além de “livrar” a nação dos analfabetos, sujeitos que não contribuíam para o desenvolvimento socioeconômico do país, poderiam contar com um maior número de mão de obra qualificada e ampliar os lucros de suas empresas. Os analfabetos eram tidos como um grande obstáculo para o desenvolvimento do país.

Imagem 1 – Cartaz de propaganda do Mobral

**Ajude o Mobral
com segundas
intenções.**

Todo analfabeto é pobre. Consume pouco. Compra pouco.
Jamais um analfabeto será um bom cliente da sua empresa.
Você, como empresário, já deve ter percebido onde vamos chegar:
ajude o Mobral para ajudar a sua empresa.
Pelos seus lucros futuros. Ajudar o Mobral traz outras compensações.

Pessoalmente, você tem a oportunidade de conviver com os líderes da sua cidade.

A começar pelo Prefeito, profissionais liberais, comerciantes, industriais. E isso é importante para você e para o seu negócio.

Ajudando o Mobral você reforça a boa imagem da sua empresa de maneira mais prática, direta e simpática do que mil coquetéis ou notinhas de viagem à Europa.

No fim das contas, como você depende do progresso do País para crescer, quem sai ganhando é você mesmo.

Ajude o Mobral da sua cidade com

TRABALHO: ensino ministrado, profissionalização, melhoria da qualidade dos serviços de alfabetização

MATERIAL: cadernos, livros, ditamos, cartazes, apostilas, etc.

RECURSOS: serviços de contabilidade, etc.

mobral
indústria de base

PROCURE A COMISSÃO MUNICIPAL DA SUA CIDADE

Fonte: Jornal Opinião (1974).

Lê-se ainda no anúncio a desfiguração do sujeito analfabeto como motivo para o desenvolvimento de planos e ações de educação. O que se colocava no centro da questão é o sujeito consumidor, aquele que entra na dinâmica capitalista. Também se observava a transferência, do Estado para o empresário, da responsabilidade de financiar ações para diminuição do analfabetismo.

A década de 1970 foi marcada pela inserção do ensino supletivo nos sistemas de ensino regulares. Eles complementavam a atuação do Mobral estendendo a escolaridade além da alfabetização (SOUZA, 2007). Com a criação da Lei nº 5.692/71, a EJA ficou fortemente marcada pela concepção de suplência. O ensino supletivo nasceu com uma proposta de reposição de escolaridade voltada para a formação de mão de obra, uma alternativa rápida para solucionar a falta de escolarização e a má qualificação dos trabalhadores (HADDAD; DI PIERRO, 2000).

O MOBREAL foi extinto em 1985, com o fim do regime militar, e substituído pela Fundação Educar, que deveria fomentar os programas destinados àqueles que não tiveram acesso à escola. Sem recursos financeiros disponíveis, a Fundação não durou muito tempo,

sendo extinta em 1990 e deixando um vazio nas políticas públicas para EJA. Com o fim da Fundação Educar a responsabilidade sobre a educação de adultos foi transferida para os municípios (FRIEDRICH *et al.*, 2010).

No Ano Internacional da Alfabetização (1990), os debates sobre a educação de adultos se intensificaram, oriundos da Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, realizada na Tailândia. Nesse mesmo ano, no Brasil, o governo federal criou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), que propunha reduzir em 70% o número de analfabetos do país em um prazo de cinco anos. Contudo, devido à falta de recursos financeiros, o programa não obteve sucesso, sendo extinto em menos de dois anos (VEIGA; MORAES, 2017). Observa-se novamente a fragilidade de ações destinadas à EJA, que parecem ser secundárias e dependentes de sobra de recursos financeiros. Não há destinação de verba de forma assertiva para desenvolver a questão. Pensavam-se programas e ações, mas não se priorizavam verbas, demonstrando a falta de políticas educacionais consolidadas nesta área.

Em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9.394/96, a EJA passou a ser considerada uma modalidade da Educação Básica “destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria” (BRASIL, 1996). A referida lei também trata sobre a diminuição da idade mínima de 18 para 15 anos para ingresso no ensino fundamental e de 21 para 18 anos para o ensino médio e para a realização de exames supletivos, determinando que os sistemas de ensino devem oferecer gratuitamente oportunidades educacionais apropriadas levando em consideração as características, as condições de vida e de trabalho desse público.

No cenário internacional a Declaração de Hamburgo sobre a educação de adultos de 1997, resultado da V Conferência Internacional para a Educação de Adultos (CONFINTEA), ressignificou as concepções presentes até aquele momento sobre a EJA e influenciou, três anos mais tarde, no Brasil, a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. A Declaração considerou a educação de adultos mais do que um direito, um exercício de cidadania. Assim, promover a EJA é um requisito fundamental para a construção de um mundo mais democrático, justo, igualitário, a favor de um desenvolvimento socioeconômico e científico sustentável (VEIGA; MORAES, 2017). Esse foi um importante passo para a superação das políticas educacionais aligeiradas que desconsideravam os aspectos sociais, econômicos e culpabilizavam os sujeitos de sua condição. A Declaração propôs que a EJA fosse vista de forma contínua ao longo da vida, acompanhada de políticas que garantissem o exercício e acesso a esse direito.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) impulsionou uma série de

discussões sobre o futuro da educação no Brasil. Por meio dele, o governo federal estabeleceu a Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264 de junho de 1997, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundo determinava que 15% da arrecadação global de Estados e Municípios fossem reservados ao ensino fundamental. A utilização e a distribuição desses recursos eram proporcionais ao número de alunos atendidos em cada rede de ensino no ensino fundamental. As matrículas realizadas em programas de EJA, não eram incluídas nesse cômputo, o que acabou desestimulando a abertura de vagas nesse setor e incentivou o atendimento pelas organizações não governamentais.

Na década de 1990, a educação de jovens e adultos esteve motivada por meio das parcerias entre sociedade civil e poder público. Um exemplo disso foi o “Programa de Alfabetização Solidária” criado em 1996, que novamente se caracterizou por ser um programa emergencial e aligeirado, com caráter assistencialista e com professores despreparados, que contribuiu para reforçar a imagem do analfabeto como um sujeito incapaz, através da campanha “Adote um analfabeto” (SOUZA, 2007). O Programa utilizou-se das Instituições de Educação Superior (IES) para terceirizar a política educacional e reduzir custos. Grande parte das verbas vinha de doações de empresários e doadores individuais. Esse caráter de filantropia reforçava o estigma de que os analfabetos eram seres pobres, coitados, inferiores e não sujeitos de direitos. Os alfabetizadores contratados não possuíam vínculo empregatício, recebendo uma bolsa de 200 reais mensais. Vemos aqui novamente a repetição no formato das políticas públicas fracassadas de anos anteriores.

A EJA no século XXI: avanços e retrocessos

Em 10 de maio de 2000 foi aprovado o Parecer CNE/CEB nº 11/2000, do relator Carlos Roberto Jamil Cury, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. O parecer, regulamentador e normatizador da EJA nos dias atuais, instituiu três funções para essa modalidade de ensino: função reparadora, equalizadora e qualificadora.

A função reparadora remete, como o próprio nome já diz, a reparar o direito do conhecimento negado a esses sujeitos, principalmente referente à alfabetização. Refere-se à igualdade de direitos de acesso a uma escola de qualidade. A negação desse direito resulta em consequências materiais, simbólicas e em diferentes formas de estratificação social. O

documento entende que a educação escolar é parte imprescindível desse processo de reparação, mas não o faz sozinha, a busca por uma sociedade menos desigual e mais justa é fundamental. O acesso a uma escola pública, gratuita e de qualidade é uma via para chegar a patamares que tornam possíveis uma maior igualdade no espaço social. A EJA precisa garantir não só o direito desses indivíduos de estarem na escola, mas também necessita ser pensada como um modelo pedagógico próprio, que vá ao encontro das necessidades de aprendizagem desses sujeitos (SARTORI, 2011).

É necessário equalizar esses direitos, ou seja, é preciso possibilitar a esses sujeitos menos favorecidos, marcados pela desigualdade social de nosso país, maiores condições de acesso, permanência e sucesso escolar. A EJA tem a função equalizadora de, considerando as condições específicas, garantir uma redistribuição e alocação mais igualitária na forma pela qual se distribuem os bens sociais. Assim sendo, os indivíduos aos quais tenha sido negado o direito ao acesso e permanência na escola, por quaisquer que sejam as razões, devem proporcionalmente receber maiores oportunidades que outros, possibilitando igual condição para viverem em sociedade (BRASIL, 2000).

A função qualificadora da EJA comporta também seu próprio sentido. Refere-se à tarefa de oportunizar a atualização de conhecimentos por toda a vida. O ser humano é um ser incompleto, mas com potencial para construir conhecimentos e valores e desenvolver habilidades e competências em todas as idades e épocas da vida. A função qualificadora também se refere à questão do material didático. Uma produção de material didático adequado e contemporânea, com acompanhamento permanente e flexível quanto aos conteúdos é importante para garantir o atendimento das necessidades e particularidades desses jovens e adultos frente às inovações do mundo atual (BRASIL, 2000).

Ao determinar a função reparadora, equalizadora e qualificadora, o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 apresenta-se como um lampejar de políticas mais assertivas para a EJA. Reconhece a dívida do poder público com esse grupo, considerando as particularidades dos jovens, adultos e/ou idosos alfabetizando, e compreendendo essa modalidade de forma mais ampla, como uma educação permanente. Trata, ainda, sobre os limites de idade para o ingresso nos cursos da EJA, sendo estabelecidas as idades de 14 anos para a etapa correspondente ao ensino fundamental e 17 anos para o ingresso no ensino médio (BRASIL, 2000).

Em 2001, o governo federal sancionou a Lei nº 10.172/2001 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano estabeleceu 26 metas para serem realizadas entre os anos 2001 a 2011. Dentre elas, pretendeu-se alfabetizar dois terços da população em até cinco

anos e a sua totalidade até 2011, todavia o Plano não garantiu recursos financeiros que viabilizassem essas metas, pois o FUNDEF só contemplava o ensino fundamental (BRASIL, 2001). O fracasso das políticas públicas em decorrência da falta de verbas disponibilizadas é um fato recorrente na história da EJA.

Durante os anos 2003 a 2008, diversos programas de educação de jovens e adultos foram criados, entre eles: Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação (PROEJA), Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

O PROJOVEM foi instituído com o objetivo de atender jovens desempregados que cursavam, mas não concluíram o ensino fundamental, a fim de elevar a escolaridade, certificar e envolver esse público em ações comunitárias. De acordo com Rummert (2007), os princípios estabelecidos nas diretrizes do programa não condizem com a carga horária aligeirada determinada, sendo insuficiente para alcançar os objetivos propostos. Já o ENCCEJA promove uma inclusão excludente dos indivíduos, pois prioriza a certificação em prejuízo do conhecimento, fragilizando ainda mais essa modalidade. Assim, essas políticas não se constituíram como uma efetiva oportunidade de promoção da educação escolar. Em contrapartida, o Proeja demonstra ser um programa mais consistente e inclusivo. Voltado para a integração da educação de jovens e adultos à educação profissional, os princípios norteadores do programa buscaram atender as demandas históricas dos trabalhadores e superar a dualidade do trabalho intelectual e manual, de modo a ajudar na construção de uma sociedade mais igual e democrática (BRASIL, 2007).

A partir de 2007 entrou em vigor o Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), que veio substituir o FUNDEF. Com a criação do FUNDEB, a EJA passou a fazer parte da distribuição dos recursos para a educação e, apesar disso, o valor recebido por aluno tem sido inferior, comparado aos valores destinados a outras modalidades da Educação Básica (VEIGA; MORAES, 2017). Percebe-se que os recursos financeiros para as políticas da EJA nunca foram uma prioridade dos governos. Foi um longo caminho para que esses recursos fossem garantidos por lei e, mesmo assim, ainda hoje são escassos e preteridos.

Os dados disponibilizados pelo IBGE revelam que nem a grande quantidade de programas de educação de jovens e adultos, nem o apoio financeiro recebido por meio da participação no FUNDEB modificaram significativamente as políticas públicas em relação à EJA e o incentivo à continuidade dos estudos. Dos anos 2001 a 2008 o índice de

analfabetismo foi reduzido em apenas 2,4%, meta muito aquém daquela esperada pelo PNE, que era a de alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, erradicar o analfabetismo, até o final de sua vigência (VEIGA; MORAES, 2017).

No Brasil, a falta de investimentos, a descontinuidade das políticas públicas para EJA que buscavam alcançar metas de superação do analfabetismo em um curto período, e os interesses de cunho político trouxeram-nos ao século XXI, conseqüentemente, sem uma formação específica para os professores alfabetizadores de jovens e adultos, o aporte teórico necessário nesse campo de conhecimento. Somente em 2006 foi aprovada a Resolução nº 1 de 15/05/2006, que atribuiu aos cursos de licenciatura formar docentes para atuarem na modalidade. Mas, ainda assim, a formação inicial de professores parece não ser suficientemente sólida para atuar com as especificidades desse segmento. Vigano e Cabral (2017) argumentam que embora tenha havido um aumento de estudos na área da formação docente para EJA nos últimos anos, ela é ainda uma modalidade de ensino subjugada e sucateada que necessita de formação específica para que os professores possam desenvolver um trabalho pedagógico que atenda as singularidades a ela inerentes.

Em 2014, entrou em vigência o Plano Nacional de Educação 2014-2024. O Plano é constituído por 20 metas e suas respectivas estratégias, sendo as metas 8, 9 e 10 direcionadas para a EJA. A meta 8 visa aumentar a escolaridade da população de 18 a 29 anos, com o objetivo de alcançar no mínimo, 12 anos de estudo ao final da vigência do plano, para as populações do campo, dos 25% mais pobres, das regiões de menor escolaridade, e igualar a escolaridade entre negros e não negros. A meta 9 busca elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%, reduzir em 50% o índice de analfabetismo funcional e erradicar o analfabetismo absoluto até o final da vigência do PNE. A meta 10 trata de ofertar no mínimo 25% das matrículas da EJA de forma integrada à educação profissional, tanto no ensino fundamental, como no ensino médio (BRASIL, 2014). Importante salientar que com as medidas ideológico-econômicas adotadas pelo governo federal após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, dificilmente essas metas serão alcançadas. A medida que afeta diretamente o cumprimento do plano foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que determina o não reajuste do orçamento do Poder Executivo acima da inflação, até o ano de 2036, congelando os gastos com as despesas primárias em benefício dos pagamentos tocante ao mercado financeiro. Para que ocorresse o cumprimento das metas seria necessário um investimento maior na área educacional, como nas estruturas das escolas, na formação de professores e no atendimento ao número de estudantes, o que só seria possível com mais recursos financeiros disponíveis.

Além disso, de um maior investimento na área social como um todo, para a ampliação e melhoria do acesso e permanência na escola. Assim como argumenta Chauí (1999), na luta democrática, a igualdade constitui-se no direito à igualdade de condições, o que perpassa pela gestão dos investimentos públicos. Assim, novamente, a EJA fica à mercê da descontinuidade das políticas públicas e da falta de investimento e recursos financeiros.

É notório como a EJA demanda estar sempre em luta para não ser colocada em segundo plano nas políticas públicas educacionais. Um exemplo recente é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que foi bastante criticada, sendo um dos motivos a influência da iniciativa privada na sua elaboração. Na primeira versão preliminar da Base, notou-se a ausência total da menção sobre a EJA, o que foi justificado pelo MEC ao argumentar que os conteúdos foram pensados para todos os estudantes em todos os níveis. Sabendo-se das particularidades dessa modalidade e da diversidade dos sujeitos da EJA, esperava-se pelo menos alguma reflexão a respeito dessas questões. A total ausência reforça a posição de invisibilidade e exclusão da EJA perante as políticas educacionais. Na segunda versão da BNCC, a única alteração encontrada no documento na tentativa de incluir a EJA foi o acréscimo de “jovens e adultos” à expressão “crianças e adolescentes”, o que agrava o problema, pois homogeneiza o currículo, ignorando completamente as características dessa modalidade. Na terceira e última versão do documento, publicado em 2017, permanece o descaso com a modalidade, não contendo orientações específicas para o desenvolvimento do currículo.

Entendemos que a proposta curricular para a EJA demanda estudo, debate e flexibilidade, considerando a abrangência de sua diversidade social, étnica, cultural e econômica, de modo que garanta a visibilidade dos sujeitos, a articulação e o respeito aos conhecimentos construídos. Negar essa discussão em um documento que diz ter como finalidade promover a equidade educacional e ser referência para construção de currículos é marginalizar mais uma vez esses sujeitos e desconsiderar o direito à educação.

Outra questão agravante para o desenvolvimento das políticas públicas para a EJA é que até 2018 havia no MEC uma secretaria destinada à EJA, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Com as eleições em outubro de 2018, o governo eleito extinguiu essa Secretaria, assim como as políticas de EJA de cunho federal. Apesar de formalmente a EJA ter sido transferida para a Secretaria de Educação Básica (SEB), não existe, até o atual momento, nenhuma nova proposta de políticas públicas para essa modalidade, estando em risco de extinção, pela falta de verbas e de manutenção, até as propostas anteriores.

Considerações finais

Conhecer e refletir sobre o contexto social, político e econômico presente na construção das ações pedagógicas e das políticas públicas ao longo da história da EJA faz-se fundamental para a ressignificação e fortalecimento dessa modalidade na atualidade.

A trajetória da EJA esteve marcada por políticas públicas que foram construídas e desconstruídas de acordo com os interesses sociais, políticos e econômicos de suas épocas. As questões epistemológicas e pedagógicas dessa modalidade não estão desassociadas desses interesses construídos historicamente.

Os jovens e adultos integrantes da EJA são, em sua maioria, trabalhadores que podem ou não estar empregados, sujeitos a diversas circunstâncias como, cansaço, fadiga, mobilidade no serviço e alternância de turnos de trabalhos. Muitas vezes para essa população, o trabalho é apontado como motivo para terem deixado a escola, e, também como razão para voltarem a ela. Questões como a diversidade étnica, de gênero, de localização espacial e de trajetória de vida pessoal e escolar precisam ser consideradas para compreender como ocorre a aprendizagem desses jovens e adultos, para orientar a organização do trabalho pedagógico e para a construção de políticas públicas que atendam essas particularidades.

Historicamente, a descontinuidade e a fragmentação das políticas públicas para EJA deixaram marcas que se refletem no dia a dia da sala de aula e que comprometem a democratização do acesso ao conhecimento institucionalizado. O baixo investimento, a descontinuidade das políticas educacionais, a dificuldade de acesso e permanência na escola e a fragilidade da formação de professores são fatores que só serão superados quando pensados além do espaço escolar, dentro de seu contexto histórico-social e com a efetivação de políticas públicas que promovam a igualdade e a inserção social dessa população, possibilitando o direito à educação para todos.

Os breves fatos históricos relatados nesse artigo têm a intenção de contribuir para a reflexão e indagação sobre como se constituem as políticas e as ações pedagógicas desenvolvidas hoje para EJA. Dessa forma, surgem questões como: A quem interessa a EJA? A quem essa modalidade está servindo? A realidade educacional da EJA hoje contribui para a emancipação e formação de cidadãos críticos e reflexivos sobre sua condição social e seus direitos?

Faz-se necessário pensar em políticas públicas pautadas na perspectiva da inclusão social, da manutenção e conquistas de direitos, em que as propostas sejam construídas por

meio de relações dialógicas, respeitando as particularidades dessa modalidade, partindo da realidade, das demandas e dos conhecimentos trazidos pelos sujeitos da EJA.

A história da EJA demonstra que as questões pertinentes a essa modalidade transbordam os limites da escola e precisam ser compreendidas em seu sentido mais amplo, de forma a promover equidade social.

Referências

ARROYO, M. G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. *In*: SOARES, L. J. G.; GIOVANETTI, M.; GOMES, N. L. **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BEISIEGEL, C. R. **Estado e educação popular**. Brasília, DF: Líber Livro, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 8 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer nº 11/2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecear_11_2000.pdf. Acesso em: 19 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação para jovens e adultos: ensino fundamental: proposta curricular - 1º segmento**. São Paulo: Ação Educativa; Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2001-2010**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/20204/plano_nacional_educacao_2014-2024_2ed.pdf?sequence=8. Acesso em: 21 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/. Acesso em: 2 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

CABRAL, P.; VIGANO, S. M. M. Políticas públicas em educação para formação de professores na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 2, n. 1, p. 201-220, jul. 2017. Doi: 10.22478/ufpb.2525-5584.2017v2n1.31751.

CHAUÍ, M. Universidade em liquidação. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 jul. 1999.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FRIEDRICH, M. *et al.* Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 389-410, abr./jun. 2010. Doi: 10.1590/S0104-40362010000200011.

GALVÃO, A. M. O.; DI PIERRO, M. C. **Preconceito contra o analfabeto**. São Paulo: Cortez, 2013.

GALVÊAS, E. C. **Paulo Freire e o método de alfabetização de adultos**. 1998. Disponível em:
http://www.paulofreire.ufpb.br/paulofreire/Files/revista/Paulo_Freire_e_o_Metodo_de_Alfabetizacao_de_Adultos.pdf. Acesso em: 31 fev. 2020.

HADDAD, S. (coord.). **Educação de jovens e adultos no Brasil (1986-1998)**. Brasília: MEC/INEP/Conped, 2002.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio-ago. 2000. Doi: 10.1590/S0102-88392000000100005.

HADDAD, S.; SIQUEIRA, F. Analfabetismo entre jovens e adultos no Brasil. **Revista Brasileira de Alfabetização**, São Paulo, n. 2, p. 88-110, 2015.

JORNAL OPINIÃO. 1º de novembro de 1974, edição 104, p. 2. Disponível em:
<http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=123307&pagfis=2314&pesq=&url=http://memoria.bn.br/docreader>. Acesso em: 22 de março de 2019.

MENDONÇA, O. S. **A eficiência do método sociolinguístico: uma nova proposta de alfabetização**. 2011. Disponível em: <http://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/39828>. Acesso em: 31 jul. 2019.

SARTORI, A. Legislação, políticas públicas e concepções de educação de jovens e adultos. *In*: LAFIN, M. H. L. F. **Educação de jovens e adultos e educação na diversidade**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2011.

SOUZA, M. A. **Educação de jovens e adultos**. Curitiba: Ibepex, 2007.

VIEGAS, A. C. C.; MORAES, M. C. S. Um convite ao retorno: relevâncias no histórico da EJA no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 12, n. 1, p.456-478, 2017. Doi: 10.21723/riaee.v12.n1.7927.

Submetido em 10 de dezembro de 2019.

Aprovado em 7 de abril de 2020.