

**EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: CONTRADIÇÕES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE EDUCACIONAL**

**EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS EN BRASIL: CONTRADICCIONES ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y CALIDAD EDUCATIVA**

**YOUTH AND ADULT EDUCATION IN BRAZIL: CONTRADICTIONS BETWEEN PUBLIC POLICIES AND EDUCATIONAL QUALITY**

Efigênia Alves NERES<sup>1</sup>  
Marli Clementino GONÇALVES<sup>2</sup>  
Neuton Alves de ARAÚJO<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este estudo, de cunho bibliográfico e documental, se propõe a fazer reflexões a partir de um levantamento de estudos históricos, políticos e legais que estruturam a política da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, tendo como questão orientadora: como se configuram as contradições entre políticas públicas e qualidade no cenário da EJA no Brasil? A EJA assumiu no quadro das políticas públicas para a educação uma posição secundária por ser percebida em suas origens como uma política compensatória, destinada a oferecer uma segunda oportunidade de escolarização àquelas pessoas que não puderam frequentar a escola na idade “apropriada”. Embora não tenham faltado dispositivos legais, a exemplo de campanhas e programas considerados os diferentes períodos, as iniciativas não implicaram em transformações com saltos qualitativos que possibilitassem alterar, substancialmente, o quadro de exclusão e desigualdade social, assentado na precariedade do acesso e das condições objetivas de permanência numa escola de qualidade para todos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação de jovens e adultos. Políticas públicas. Qualidade educacional.

**RESUMEN:** Este estudio, de carácter bibliográfico y documental, propone hacer reflexiones a partir de un relevamiento de estudios históricos, políticos y legales que estructuran la política de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) en Brasil, teniendo como pregunta orientadora: ¿Cómo se configuran las contradicciones entre políticas públicas y calidad en el escenario de EJA en Brasil? En el contexto de las políticas públicas para la educación, EJA asumió una posición secundaria porque fue percibida en sus orígenes como una política compensatoria, orientada a ofrecer una segunda oportunidad de escolarización a aquellas personas que no pudieron asistir a la escuela en la edad “apropiada”. Si bien no faltaron disposiciones legales,

<sup>1</sup> Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), Timon – MA – Brasil. Professora Substituta no Departamento de Educação. Mestrado em Educação (UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1383-3189>. E-mail: [efigeniaufpi@hotmail.com](mailto:efigeniaufpi@hotmail.com)

<sup>2</sup> Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina – PI – Brasil. Professora Adjunta no Departamento de Fundamentos da Educação. Doutorado em Educação (UFPI). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9802-9535>. E-mail: [marliclementino@yahoo.com.br](mailto:marliclementino@yahoo.com.br)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Piauí (UFPI), Teresina – PI – Brasil. Professor Adjunto no Departamento de Métodos e Técnicas de Ensino. Doutorado em Educação (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4320-9536>. E-mail: [doutor.neuton@ufpi.edu.br](mailto:doutor.neuton@ufpi.edu.br)

*como campanhas y programas teniendo en cuenta los diferentes períodos, las iniciativas no implicaron transformaciones con saltos cualitativos que permitieran cambiar sustancialmente el marco de exclusión social y desigualdad, basado en el acceso precario y las condiciones objetivas. permanezca en una escuela de calidad para todos.*

**PALABRAS CLAVE:** *Educación de jóvenes y adultos. Políticas públicas. Calidad educativa.*

**ABSTRACT:** *The present study, from a bibliographic and documentary nature, proposes to make reflections from a survey of historical, political and legal studies that structure the Youth and Adult Education (YAE) policy in Brazil, having as a guiding question: how they are configured the contradictions between public policies and quality in the scenario of YAE in Brazil? In the context of public policies for education, YAE assumed a secondary position because it was perceived in its origins as a compensatory policy, designed to offer a second schooling opportunity to those who were unable to attend school at the “appropriate” age. Although there were no shortages of legal provisions, such as campaigns and programs considering the different periods, the initiatives did not involve transformations with qualitative leaps that would make it possible to substantially change the framework of social exclusion and inequality, seated on the precariousness of access and objective conditions of staying in a school of quality for all.*

**KEYWORDS:** *Youth and adult education. Public policy. Educational quality.*

## **Introdução**

O presente estudo, de cunho bibliográfico e documental, se propõe a fazer reflexões a partir de um levantamento de estudos históricos, políticos e legais que estruturam a política da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no nosso país. Para tanto, delimitamos como questão orientadora: como se configuram as contradições entre políticas públicas e qualidade no cenário da EJA no Brasil?

Discutir educação no cenário nacional, em linhas gerais, implica, inicialmente, destacar que as políticas públicas para uma educação de qualidade foram “[...] emanadas a partir da classe que detém o poder, associada a um discurso de caráter nacionalista, progressista e modernizador que, na prática, se efetivou numa escola de qualidade para a elite [...]” (MARIANO, 2011, p. 189).

Desse modo, ao se pensar nas contradições entre políticas públicas e qualidade educacional no Brasil, dentre os grupos de indivíduos que tiveram este direito negado ao longo da história, está o dos jovens e adultos, que não puderam frequentar a escola na “idade apropriada”. A luta por uma educação para todos, embora seja um direito garantido tanto na

Constituição Federal (BRASIL, 1988) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (BRASIL, 1996), ainda é deficitária.

Isto posto, é possível evidenciarmos que no Brasil, embora o discurso não explicita, a educação ainda não se constitui prioridade do Estado. Como exemplo concreto dessa afirmação, revelada nos dias atuais, é o cenário de exclusão social e desigualdade educacional, manifestado no exorbitante número de jovens e adultos analfabetos ainda existentes no país. Muitos países realizaram a tarefa de alfabetização no século XIX, no entanto, o Brasil possui números extremamente preocupantes de pessoas que ainda não conquistaram o direito de serem alfabetizadas.

Segundo dados divulgados em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (BRASIL, 2017), na última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua Educação), conforme explicitados na Tabela 1, o Brasil tinha pelo menos 11,5 milhões de pessoas com mais de 15 anos analfabetas, o que corresponde a 7% de analfabetismo, enquanto que a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2014) para o ano de 2015, era diminuir a taxa para 6,5% no país.

**Tabela 1** – Taxa de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais, segundo as regiões do Brasil

REGIÃO	ANALFABETOS (%)
REGIÃO SUL	3,6%
REGIÃO SUDESTE	3,8%
REGIÃO CENTRO-OESTE	5,7%
REGIÃO NORTE	8,0 %
REGIÃO NORDESTE	14,5%

Fonte: IBGE/PNAD Contínua Educação (BRASIL, 2017)

A pesquisa também explicitou os estados da federação que conseguiram (ou não) atingir a meta estabelecida. A região Nordeste apresenta os resultados mais alarmantes, ficando com uma taxa de 14,5% de analfabetismo, o equivalente a mais da metade do total nacional. Isso significa, numericamente, que em média, entre os 11,5 milhões de brasileiros, com 15 anos ou mais que não sabem ler e escrever, 6,5 milhões (56% do total) moram no Nordeste. E, dentre esses, estados que não conseguiram atingir a meta do PNE/2014 está o Piauí, que encerrou 2017 com uma taxa de 16,6% de analfabetismo.

Com relação às outras regiões do país, o Centro-Oeste apresenta índice equivalente a 5,7% de sua população como sendo analfabeta; na Região Norte essa taxa foi 8,0 %; no Sudeste os índices caíram para 3,8% de analfabetos e, a região Sul, é a que apresenta o menor índice

nacional, com 3,6% de analfabetos.

Esses elevados índices de analfabetismo demonstram, que no modo de produção capitalista vigente em nosso país, há preponderância da política econômica sobre a social, o que acaba por determinar os rumos do atendimento das demandas sociais, de acordo com o interesse maior do sistema, ou seja, a valorização do capital.

Dessa forma, embora os marcos nacionais apontem ter a EJA interface com questões capazes de melhorar a qualidade de vida mundial, estando relacionada a questões como interculturalidade, empregabilidade e sobrevivência, economia solidária, sustentabilidade socioambiental, democracia econômica e cultura de paz, a sociedade brasileira não apresentou os avanços necessários para romper com a lógica da negação dos direitos educativos às pessoas jovens e adultas.

Feitas as ponderações, este texto, além da introdução, foi estruturado com seções destinadas à historicização da EJA: do Brasil Colônia ao período da Ditadura Militar; análise da EJA materializada na Constituição Federal de 1988, em que destacamos os múltiplos olhares sobre a sua trajetória histórica, política e legal e às considerações finais.

### **Breve historicização da EJA: do Brasil Colônia ao período da Ditadura Militar**

São muitos os olhares que podemos envidar sobre a trajetória histórica, política e legal da EJA no Brasil. Olhares que nos fazem evidenciar o quanto o percurso dessa modalidade da Educação Básica está marcado por intensas lutas, pela garantia do direito à educação para as pessoas jovens e adultas, em um país que apesar de se constituir como um estado democrático, ainda se apresenta como uma sociedade violadora dos direitos humanos e, por extensão, o direito à educação.

A análise sobre alguns marcos históricos, políticos e legais, são cruciais na discussão das contradições entre políticas públicas e qualidade educacional. Cabe destacarmos, portanto, que não é nossa intenção dar conta da totalidade, de esgotarmos o assunto, mas de construirmos caminhos a fim de que possamos entender a natureza das relações de exclusão e silenciamentos pelas quais passou (e passa) essa modalidade de ensino que, historicamente, assumiu no quadro das políticas públicas para a educação no Brasil, uma posição secundária, por ser percebida em suas origens como uma política compensatória, destinada a oferecer uma segunda oportunidade de escolarização àqueles pessoas que não puderam frequentar a escola na idade “apropriada”.

Assim, a preocupação inicial nesta discussão é reforçar e compreender as origens da EJA e, a partir disso, melhor localizá-la no conjunto das relações sociais que marcam a

sociedade brasileira, no cenário de exclusão e desigualdade social, resultantes da lógica contraditória do sistema capitalista. E por que falar de exclusão e desigualdade social quando o assunto é EJA?

Historicamente, a EJA surge no Brasil no período Colonial, como forma de doutrinação religiosa, quando os jesuítas por aqui chegaram, desenvolviam uma ação educativa missionária com os adultos, com o objetivo de catequizar os filhos dos proprietários da terra e adaptar os indígenas às necessidades dos colonizadores portugueses, que ansiavam por mão de obra para a lavoura e as atividades extrativistas. Durante o Período Imperial, a partir da chegada da família real, a preocupação com a educação continuou voltada para a elite e aos interesses da monarquia, com a criação de cursos superiores (MOURA, 2003; SILVA, 2017).

Neste período, houve um abandono total em relação aos demais níveis de ensino, o que demonstrou que não era interesse da monarquia expandir a escolarização básica para o conjunto da população, fato este atribuído à concepção de educação e cidadania do Período Imperial que considerava, em primeiro lugar, os direitos e privilégios das elites dominantes. Como tão bem complementa Vieira Pinto (2010, p. 50) sobre esta problemática,

A sociedade onde imperam desigualdades nas oportunidades, pela força de seu estado presente de desenvolvimento e de seus interesses, está continuamente procedendo a um julgamento de seus elementos humanos, destinando uns à educação sistematizada, escolarizada, erudita; e outros à educação informal, livre, não letrada.

Mesmo com a Constituição Imperial (BRASIL, 1824), outorgada por D. Pedro I, que assegurava em seu texto a gratuidade do ensino a todos os cidadãos, a partir dos ideais de segurança e liberdade, não havia escola para todos na época. A título de exemplos, podemos destacar os povos indígenas que, no entender da classe dominante, por não ser livre como homem, considerados como “bárbaros”, se constituía um empecilho para se pensar em direito a educação e, os negros, vistos como “propriedade” da oligarquia rural. Ambos eram utilizados na mão de obra escrava, beneficiando o modelo econômico de produção agrária (MOURA, 2003).

Com a proclamação da República (1889), a situação educacional não mudou muito no país. Continuávamos com a educação elitista e com um alto percentual de uma população adulta analfabeta. Um marco legal da época foi a Constituição de 1891 que reconheceu a institucionalização do ensino primário e secundário, incorporando a restrição do voto ao analfabeto.

Tal fato, levou os estados a se “preocuparem” com a oferta do ensino e,

consequentemente, os adultos com a procura por escolas, o que não foi possível se efetivar, posto que as inúmeras reformas educacionais propostas no período de 1890 a 1920 não garantiam dotação orçamentária à educação de adultos e tão menos ofereciam condições de estudar, diante das limitações de tempo que o adulto trabalhador tinha que enfrentar.

Entretanto, na década de 1930, dado o sentimento nacionalista de direita, o clima de democracia que imperava no país e o dentre o elevado número de pessoas que não tinham o direito de exercer o voto, por serem analfabetas, eclodiram alguns “[...] movimentos contra o analfabetismo, reivindicando a criação de escola e a universalização do Ensino Fundamental. Dentre estes, destacamos o da Escola Nova, tendo à frente educadores como: Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo [...]” (MOURA, 2003, p. 35).

Isto posto, somente em meados de 1940, no governo de Getúlio Vargas, com o processo de industrialização e urbanização, a EJA começa a ser pensada no país, a partir da necessidade de ampliar a rede escolar e com o objetivo de diminuir o analfabetismo dos adultos, considerado na época, uma doença, vergonha nacional. Para isso, uma das medidas tomadas foi a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário (BRASIL, 1942), que objetivava estabelecer o repasse de verbas aos estados, visando atender ao ensino básico primário de crianças e adultos (BRANCO, 2015, p. 78).

A esse respeito, Fávero (s.d., p. 2) explica que as práticas da EJA desta época tinham uma dimensão de acomodação e adequação ao projeto social de industrialização e urbanização:

Começou-se a colocar nesse momento, com muita ênfase, o discurso contra o analfabetismo. Havia uma influência muito grande dos médicos, numa visão higienista do problema. Desde os anos de 1920, Miguel Couto, particularmente, havia chamado o analfabetismo de uma “chaga”. O analfabeto era visto então como incapaz, incompetente para o novo Brasil que se anunciava. “Erradicar o analfabetismo” era quase entendido como “erradicar o analfabeto”, como se erradica uma praga – concepção que perdura até hoje, quando são repetidas ações educativas de mera alfabetização.

Assim, em 1947 surge a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), primeira iniciativa ampliada de educação escolar no país, no governo de Eurico Gaspar Dutra, que teve como idealizador Lourenço Filho e tinha como ideia atender aos não-escolarizados, visando à alfabetização e inserção no mercado produtivo.

Já na década de 1950 foram criadas a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER) e o Serviço Social Rural. Ambos desenvolveram projetos para preparação de técnicos destinados à educação de base rural e programas de melhoria de vida, através de missões e centros rurais de treinamento, destinados a professores leigos e à preparação dos filhos dos

agricultores para atividade agrícola.

Em 1958 foi lançada a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA), que pretendia ser um programa experimental destinado à educação popular geral, que previa o aprofundamento dos estudos sobre os problemas sociais, econômicos e culturais das áreas selecionadas para a realização do Plano Piloto (SOUZA, 2011). Apesar de não atingir os resultados esperados, a CNEA e outras campanhas implantadas nas décadas de 1940 e 1950 foram importantes, porque marcaram o início de uma nova etapa nas discussões e despertaram um processo de mobilização nacional sobre a ação educativa na EJA.

Ainda em 1958, sob a delegação de Pernambuco, acontece o Segundo Congresso Nacional de Alfabetização de Adultos. O objetivo das discussões era pensar uma educação voltada às camadas mais desfavorecidas da população, refletindo sobre a construção de pessoas críticas e conscientes de seus direitos e deveres, para assim intervir nas decisões políticas, participando efetivamente da democracia (MOURA, 2003).

É oportuno destacarmos que no mencionado congresso, em que Paulo Freire fazia parte da delegação, a defesa do problema do analfabetismo no Brasil se justificava por ser “[...] um problema social, não um problema educacional; era a miséria da população que gerava o analfabetismo. Ou se enfrentava a miséria da população ou não tinha nenhum sentido enfrentar o analfabetismo” (FÁVERO, s/d, p. 5).

Na década de 1960, foram extintas pelo presidente João Goulart as campanhas nacionais de adultos até então existentes, dando lugar aos movimentos regionais e locais de caráter governamental e não governamental. Tais grupos eram influenciados pela Igreja Católica e buscavam a participação popular, além da ênfase dada à alfabetização, como comentado por Moura (2003, p. 46):

Dentro desse contexto histórico e cultural, surgiram os Movimentos de Cultura Popular (MCP), o Movimento de Educação de Base (MEB), os Centros Populares de Cultura (CPC) e a Sistematização do Método de Alfabetização de Adultos de Paulo Freire. Esse período é considerado um marco da história da educação de adultos no Brasil, onde cultura, educação e participação política ganharam consistência teórica e pedagógica, tendo como referência Paulo Freire, cuja influência foi fundamental para o desenvolvimento da EJA no Brasil.

Nesse cenário, a influência da concepção freireana de educação esteve presente nos espaços de ensino popular até os primeiros anos de 1960. Com a eclosão do esgotamento da democratização do ensino, as contradições da política populista e a renúncia do presidente Jânio Quadros, instala-se no Brasil o Regime da Ditadura Militar em 1964. Nesse período, as

experiências da EJA com caráter de emancipação e consciência política sofreram repressão e desmobilização, diante das iniciativas governamentais e acabaram sendo extintas.

Em 1967, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que buscava atender aos anseios dos dirigentes do regime militar de levar sua ideologia política aos jovens e adultos. Paulo Freire e o Mobral partiam de concepções e finalidades pedagógicas diferentes, como também métodos diferentes. Para o Mobral, a educação era vista como investimento, visando qualificar a mão de obra, com uma escolaridade mínima que atendesse a perspectiva do novo ciclo de desenvolvimento, que se iniciava no Brasil no final dos anos 1960 e 1970.

No ano de 1971, ao Mobral somou-se o Ensino Supletivo, com o objetivo de ofertar a escolarização correspondente ao ensino primário. A suplência era entendida com a função de “suprir” a escolarização regular para os jovens e adultos que não tinham seguido ou concluído a educação básica na “idade própria” (MOURA, 2003, p. 50). Caracterizava-se pelo ensino a distância e por módulos de trabalho.

A análise desse período evidencia a descontinuidade das ações governamentais para a EJA no país e o caráter de provisoriedade dessa modalidade. A política educacional impressa na EJA traz essas marcas do imprevisto, do descaso, mas sobretudo da dívida social para com as pessoas mais marginalizadas. O Mobral, uma tentativa do governo militar de responder a lacuna criada pelo próprio Estado ao impedir o processo de alfabetização e escolarização desenvolvido por Paulo Freire, fracassou em função da proposta pedagógica inadequada a jovens e adultos.

O início da década de 1980 é marcado por intensa mobilização da sociedade civil, em que se deu início ao processo de abertura política no país, que contribuiu para a extinção em 1985 do Mobral, que logo foi substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (Fundação Educar), um órgão de apoio técnico e financeiro à EJA, implantado mediante a assinatura de convênios com estados e municípios, empresas e entidades comunitárias, questão a ser aprofundada na seção seguinte.

### **Múltiplos outros olhares acerca da trajetória histórica, política educacional e legal da EJA e de sua materialização na Constituição Federal de 1998**

Como pudemos inferir, pelo rápido processo histórico, a EJA tem uma trajetória histórica e política de ações descontínuas, marcada por uma diversidade de programas, movimentos e legislações. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN 9.394/1996 (BRASIL, 1996), das



Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação de Jovens e Adultos (BRASIL, 2000) e o Parecer CNE/CEB nº 11/2000 (BRASIL, 2000), a EJA passa a ser reconhecida, no âmbito legal, como uma modalidade integrante da Educação Básica, destinada ao atendimento de alunos que não tiveram, na “idade própria”, acesso ou continuidade de estudos no Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Na nossa Carta Magna, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), aparecem alguns marcos regulatórios sobre o atendimento educacional na EJA. Para Moura (2003, p. 56), referida Constituição, trouxe, portanto,

[...] no seu interior algumas conquistas para a classe trabalhadora, dentre elas o direito de voto do analfabeto e a garantia da educação fundamental a todos que a procurem. “A Constituição Cidadã” legitima reivindicações de segmentos da sociedade, consagrando direitos básicos, que apontam para um compromisso maior do governo com essa parcela da população marginalizada dos processos educativos.

Dessa maneira, a Constituição de 1988 amplia o dever do estado para com aqueles que não concluíram a escolaridade básica, independentemente da idade, colocando a EJA no mesmo patamar dos outros níveis de ensino e acima de tudo reconhecendo, a partir de uma intencionalidade política, que o estado brasileiro foi incapaz de garantir a escolarização básica para todos na idade considerada regular ou adequada. Assim, na Legislação Brasileira o ponto de partida para a sistematização da EJA, como uma política educacional, foi a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a universalização da escola básica, como pode ser comprovado nos seus artigos 205 a 214 (BRASIL, 1988):

Art. 205. 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.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - 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;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- universalização do atendimento escolar;
- IV - formação para o trabalho.

Por outro lado, na LDBEN 9.394/1996 (BRASIL, 1996), nos artigos 37 e 38, a EJA mais uma vez aparece como uma modalidade integrante da Educação Básica destinada aos alunos que não tiveram, “na idade própria”, acesso ou continuidade de estudo no Ensino Fundamental e Médio:

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.

1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

3º A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento.

Art. 38. 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.

1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I - no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II - no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

2º Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames.

Para Bernardim (2008), um novo ânimo para a EJA surgiu com a Resolução CNE/CEB n.º 11/2000 (BRASIL, 2000), que versou sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, quando a concebeu como uma dívida social não reparada para com aqueles que não tiveram acesso e nem domínio da leitura e escrita como bens sociais, seja na escola ou fora dela. Neste documento, a EJA expressa também a concepção de resgate de uma dívida social da herança colonial negativa, quando se preservou, tangivelmente, uma educação que fortaleceu as desigualdades sociais.

A Resolução CNE/CEB n.º 11/2000 (BRASIL, 2000), que dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, pressupõe também que a EJA tenha um caráter próprio, devendo ser considerada o contexto e o público que atende (faixa etária, interesses), no sentido de dar conta das suas necessidades básicas, indo além: com funções próprias de reparadora, equalizadora e qualificadora.

Tais diretrizes destacam que a EJA, como modalidade da Educação Básica, deve considerar o perfil dos alunos e sua faixa etária ao propor um modelo pedagógico, de modo a

assegurar a equidade, que seria a distribuição específica dos componentes curriculares, a fim de propiciar um patamar igualitário de formação e restabelecer a igualdade de direitos e de oportunidades em face do direito à educação, bem como a diferença que concretiza com a identificação e reconhecimento da alteridade própria e inseparável dos jovens e dos adultos em seu processo formativo, da valorização do mérito de cada um e do desenvolvimento de seus conhecimentos e valores.

Nessas condições, passados mais de trinta anos do reconhecimento, pelo Estado brasileiro, da educação como um direito de todos, nas diferentes etapas da vida, ainda são precárias as condições de oferta e muito frágeis as políticas de acesso, permanência e elevação da escolaridade, situação bem mais acentuada junto aos grupos socialmente vulnerabilizados, a exemplo das populações afrodescendentes, idosos, analfabetos, mulheres e indígenas. No entender de Capucho (2012, p. 25),

Tal situação revela serem os direitos sociais declarados no plano das leis demandantes de justiça distributiva, por meio das quais critérios de igualdade material devem ser aplicados para assegurar sua concretização, pois não adianta alardear a universalização da educação se não há políticas que a garantam a todos/as, com qualidade social e condições de permanência e continuidade.

Pensando nessa direção, a EJA, para além das questões metodológicas e pedagógicas, precisa ser enfrentada como um problema de política pública. Por que dizemos isso? Porque mesmo que essa modalidade de ensino, hoje, tenha garantia no campo legal, as ações do Ministério da Educação e Cultura (MEC), durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), se limitaram ao estabelecimento de parâmetros e diretrizes curriculares nacionais e à formulação de exames nacionais de certificação. Dentre os programas do período têm-se: o Programa Alfabetização Solidária (PAS), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) e o Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional (Planfor), todos caracterizados por uma política compensatória.

Assim, a fim de suprir a carência de políticas públicas para essa modalidade, o governo federal do período, buscou nas parcerias com as universidades, municípios, organizações não governamentais e movimentos sociais uma saída estratégica e paliativa para o problema, transferindo para a sociedade a reponsabilidade pela EJA (BRANCO, 2015).

No entanto, com a chegada do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, tivemos grandes expectativas de mudanças sociais no país, que decorriam de sua história na militância sindical. No entanto, foi constatado que este governo, não representava de maneira efetiva, uma alternativa aos problemas do analfabetismo no país mas, sim, uma nova etapa no

desenvolvimento do projeto burguês atrelado ao capitalismo internacional. O que houve, na verdade, durante o governo Lula foi uma ampliação significativa da oferta da EJA através dos programas gestados em seu governo, políticas essas que reiteraram a lógica do capital e que foram insuficientes para garantir o direito à Educação Básica aos jovens e adultos (BRANCO, 2015).

Cabe, então, aqui citarmos alguns programas e ações implementadas no Brasil a partir de 2003, durante o governo Lula e que foram reunidas na extinta Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), a saber: o Programa Brasil Alfabetizado, o ProJovem, o Programa Saberes da Terra (ProJovem Campo), o Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos, Formação Inicial e Continuada com o Ensino Fundamental (Proeja-Fic). Já no campo das ações, houve a implementação do Exame Nacional de Certificações de Competências em Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que tem como objetivo avaliar as habilidades dos jovens e adultos e oferecer certificação de conclusão no nível do Ensino Fundamental e Médio.

Também nesse período, no ano de 2014, após diversas lutas dos movimentos sociais, o Congresso Federal sancionou o Plano Nacional de Educação (PNE), com a finalidade de direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país. Com força de lei, o PNE estabeleceu 20 metas a serem atingidas nos próximos 10 anos. Para atender as necessidades da EJA, o PNE (BRASIL, 2014) estabelece duas metas para a área:

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Especificamente sobre a meta 9, o que se pode avaliar é que, em 2015, segundo dados do Observatório do PNE (OPNE), a taxa de alfabetização de jovens e adultos com 15 anos ou mais deveria ser de 93,5%, no entanto, a mesma não foi cumprida pois, em 2015, somente 92% da população era alfabetizada. Até 2024, o Plano Nacional pretende erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a 13,5% a taxa de analfabetismo funcional no país.

Na meta 10, que trata da EJA integrada à educação profissional, de acordo com os resultados do OPNE de 2016, apenas 2,9% das matrículas de EJA no Ensino Fundamental estavam integradas à educação profissional. No caso das matrículas de EJA no Ensino Médio,

a taxa foi de 3,3% em 2014 e 2,5% em 2016, o que indica uma regressão em relação à meta.

Em síntese, sobre as experiências e resultados da implementação desses programas, ações, planos e metas, “com certeza todas essas iniciativas resultaram em algum acesso à escolarização, mas nenhuma delas conseguiu estender a escolaridade ao público que dela participou, com resultados que correspondessem pelos menos à conclusão de quatro anos de estudos” (COSTA; MACHADO, 2017, p. 89).

Na verdade, aos jovens e adultos não se faz suficiente somente a oferta da educação básica, mas é necessário a qualidade social e a sustentabilidade socioambiental, o que implica pensar em uma educação inclusiva, de qualidade “que se oponha a todo e qualquer tipo de exclusão decorrente da idade, gênero, etnia, condição de imigrante, língua, religião, ruralidade, identidade ou diversidade sexual, pobreza, deslocamento ou encarceramento (CAPUCHO, 2012, p. 44). Sobre esta problemática, Branco (2015, p. 206) explicita que

Trata-se aqui de se questionar este quadro, consoante a defesa da educação escolar politicamente comprometida e em condições de viabilizar o acesso, a permanência e a ampliação dos horizontes sociais dos jovens e adultos trabalhadores, expressão do seu direito à educação e do dever do poder público.

Nessa perspectiva, educar jovens e adultos, em última instância, não se restringe a tratar de conteúdos intelectuais, mas implica lidar com valores, com formas de respeitar e reconhecer as diferenças e os iguais. E isso se faz desde o lugar que passam a ocupar nas políticas públicas, como sujeitos de direitos. Nenhuma aprendizagem, portanto, pode-se fazer destituída do sentido ético, humano e solidário que justifica a condição de seres humanizados, providos de inteligência, sujeitos de direitos alienáveis (PAIVA, 2009).

Nesse sentido, as experiências na EJA têm mais sentido político e social quando articulam a teoria na prática, partindo de uma concepção do ato educativo marcada pela conscientização e intencionalidade política. Arroyo (1998, p. 143) contribui com esse debate enfatizando que,

Ainda que de forma compensatória, aos alunos da EJA, na sua maioria trabalhadores que já ultrapassaram a idade convencional, deve-se proporcionar uma educação que também “compense” o prejuízo do descaso do sistema educacional. Logo, precisa ser a “melhor” educação, que proporcione a aproximação do educando com o processo formador da vida e do conhecimento, do trabalho e das técnicas produtivas, e onde se atinja a liberdade pessoal que passe pela coletividade.

Portanto, como foram muitas as causas que levaram os alunos da EJA a se afastarem da escola na sua infância ou adolescência, muitas são, também, as que os fazem retornar. Dessa

maneira, um dos maiores desafios para a EJA não é apenas incentivar a chegada deste aluno à escola mas, sobretudo, a partir daí incentivar a sua permanência, a qual está intimamente relacionada à formação continuada de professores, às políticas públicas de financiamento e aos fatores de gestão e organização escolar.

Barcelos (2007) afirma que a EJA se constitui num território privilegiado para a convivência de valores, na medida em que reúne pessoas de faixas etárias distintas, com diferentes origens étnicas, religiosas, econômicas, enfim culturais. Esta diversidade, ao invés de revelar uma dificuldade, pode significar a possibilidade de ampliação para a construção de conhecimento escolar e de espaços de vida social mais justo.

### **Considerações finais**

Diante das reflexões aqui postas, é necessário explicitar que não é objetivo deste texto aprofundar as análises das propostas e resultados de cada um dos programas e ações apontados. O que fizemos aqui foi uma imersão na posição de alguns pesquisadores da educação, de modo particular da EJA, os quais denunciam os pequenos avanços ocorridos nesta modalidade de ensino ao longo da história. Isso representa, na verdade, contribuições mínimas para o seu fortalecimento, haja vista a existência, em todo o país, de uma demanda educacional reprimida desde o período da colonização, como aqui nos foi evidenciada.

Dessa maneira, este estudo nos revelou as várias contradições entre políticas públicas e qualidade educacional. Constatamos que, embora não tenham faltado dispositivos legais, assim como campanhas e programas, considerados os diferentes períodos, essas iniciativas não implicaram em transformações com saltos qualitativos que possibilitassem alterar, substancialmente, o quadro de exclusão e desigualdade social, assentado na precariedade do acesso e das condições objetivas de permanência numa escola de qualidade para todos.

Desse modo, a heterogeneidade peculiar a esta modalidade de ensino faz com que o espaço do diverso seja repleto de riqueza social e cultural. Há aspectos que fazem desses alunos, sujeitos ímpares que, por meio de suas histórias de vida, de suas memórias e representações, preenchem o cotidiano da EJA e, por sua vez, necessariamente, devem ser preenchidos por “escolas” e outros espaços que entendam e respeitem as suas particularidades.

De tal maneira, inventar e reinventar talvez sejam o que todo professor da EJA mais tenha que fazer. Reinventar práticas pedagógicas, didáticas, metodologias, currículos, hábitos, costumes, valores e, principalmente, a esperança de que sempre é possível aprender, se propondo cotidianamente a enfrentar o novo, já que somos seres inacabados e, como tal, nossa

vida está em permanente transformação (ARROYO, 2017). E, como complementa Freire (1996, p. 109), “o espaço pedagógico é um texto para ser constantemente “lido”, “escrito” e “reescrito””. Neste sentido, quanto mais solidariedade exista entre o educador e educandos no “trato” deste espaço, tanto mais possibilidades de aprendizagem democrática se abrem na escola.

Sendo assim, é preciso se construir mudanças na escola, no sentido de emergir novas propostas educacionais para a EJA, propostas que possam estar em consonância com o que foi preconizado defendido aqui e, de modo especial, por Freire (2005) que defendia uma “educação problematizadora” em contraposição a uma “educação bancária”.

Em suma, uma política educacional que tenha com cerne a EJA deve-se pautar na compreensão mútua, a considerar os saberes que o educando traz consigo, conhecendo a realidade desses jovens e adultos, procurando desenvolver ações pedagógicas que atendam suas particularidades, onde as culturas possam ser oficialmente reconhecidas, tanto na prática, como no currículo escolar.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, M. G. **Passageiros da noite do trabalho para a EJA: Itinerários pelo direito a uma vida justa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

ARROYO, M. G. Trabalho, educação e teoria pedagógica. *In*: FRIGOTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998. v. 1, p. 138-165.

BARCELOS, V. **Formação de professores para educação de jovens e adultos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BERNARDIM, M. L. **Educação do trabalhador: da escolaridade tardia à educação necessária**. Paraná: UNICENTRO, 2008.

BRANCO, R. F. C. **Educação de jovens e adultos: (des) compassos entre direitos, políticas públicas e qualidade educacional**. Curitiba: Appris, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 5 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-lei n. 4.958, de 14 de novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 16657, 14 nov. 1942.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informativo da Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílios/PNAD Contínua**: educação. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101576_informativo.pdf). Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 jun. 2014. PL 8035/2010

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF: MEC, p. 27833, 23 dez. 1996. PL 1258/1988

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n. 11/2000**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, 10 de maio de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 10 mar. 2020.

CAPUCHO, V. **Educação de jovens e adultos**: prática pedagógica e fortalecimento da cidadania. São Paulo: Cortez, 2012.

COSTA, C. B. C.; MACHADO, M. M. **Políticas públicas e educação de jovens e adultos no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2017.

FÁVERO, O. **Memória das campanhas e movimentos de educação de jovens e adultos (1947-1966)**. 2010. Disponível em: <http://forumeja.org.br/df/files/leiamais.apresenta.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

MARIANO, A. S. A luta do MST por escolas públicas no campo: possibilidades de fazer uma escola comprometida com a transformação da sociedade. *In*: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. **História, educação e transformação**: tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 187-201.

MOURA, M. G. C. **Educação de jovens e adultos**: um olhar sobre sua trajetória histórica. Curitiba: Educarte, 2003.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metad>. Acesso em: 10 jun. 2020.

PAIVA, J. **Os sentidos do direito à educação para jovens e adultos**. Petrópolis: FAPERJ, 2009.



SILVA, A. C. M. Políticas educacionais para Educação de Jovens e Adultos no Brasil: marcos legais e solicitações da realidade. **Ensaio Pedagógico**, Sorocaba, v. 1, n. 2, p. 34-39, maio/ago. 2017.

VIEIRA PINTO, A. **Sete lições sobre educação de jovens e adultos**. São Paulo: Cortez, 2010.

### **Como referenciar este artigo**

NERES, E. A.; GONÇALVES, M. C.; ARAÚJO, N. A. Educação de Jovens e Adultos no Brasil: contradições entre políticas públicas e qualidade educacional. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 24, n. 3, p. 1524-1540, set./dez. 2020. e-ISSN:1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i3.14163>

**Submetido em:** 20/06/2020

**Revisões requeridas:** 21/07/2020

**Aprovado em:** 25/08/2020

**Publicado em:** 01/09/2020