



A História da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil e sua Constituição como Política Pública

Rosemary Aparecida Santiago¹

Resumo: Analisamos a consituição da Educação de Jovens e Adultos (EJA) como política pública no Brasil, por meio de um percurso pela história da educação, entrelaçando o oficial e o real, os programas e projetos de reforma educacional, bem como a luta política pela educação pública e popular. Realizamos apontamentos sobre a histórica da educação de jovens e adultos, demonstrando a precariedade da oferta educacional, desde o século XIX até o final do século XX, momento do processo de redemocratização do Brasil, década de 1980. Em princípio, com estes apontamentos, apresentamos um quadro da situação educacional no Brasil, com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à educação de jovens e adultos. Identificamos que, a partir da década de 1940, ocorrem ações mais sistematizadas em nível nacional na expansão da educação pública. Logo, no mundo do sistema, o Estado aumenta, significativamente, as suas responsabilidades e atribuições, permitindo a expansão dos direitos sociais de cidadania, a partir desta década.

Palavras-Chave: História da Educação. Educação de Jovens e Adultos. Política Pública de Educação.

The History of Youth and Adult Education (EJA) in Brazil and its Constitution as Public Policy

Abstract: We analyzed the formation of Youth and Adult Education (EJA) as public policy in Brazil, through a history of education, intertwining the official and the real, programs and projects of educational reform, as well as the political struggle by public and popular education. We made notes on the history of youth and adult education, demonstrating the precariousness of the educational offer, from the nineteenth century until the end of the twentieth century, a time of the redemocratization process of Brazil, 1980s. In principle, with these notes, we present a picture of the educational situation in Brazil, with emphasis on the formulation and implementation of public policies aimed at the education of young people and adults. We identify that, from the 1940s onwards, more systematized actions take place at the national level in the expansion of public education. Thus, in the system world, the State significantly increases its responsibilities and attributions, allowing the expansion of social rights of citizenship, from this decade.

Keywords: History of Education. Youth and Adult Education. Public Policy of Education.

¹ Doutora em Educação: Políticas da Educação e Sistemas Educativos pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Educação: História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora Adjunta da Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB). Atuou na docência e pesquisa nos cursos de Graduação e Pós-Graduação (Programas de Mestrados de Políticas Sociais e de Ensino de Ciências e Matemática) na Universidade Cruzeiro do Sul no período de 1996 a 2016.



Introdução

Para que a análise da construção da Educação de Jovens e Adultos como política pública de corte social no Brasil² se realize, nosso recorte teórico pressupõe um percurso pela história da educação que entrelaça o oficial e o real; projetos de reforma educacional e luta política; interesse particular e interesse geral; educação pública e educação popular. Cabe explicitar que a acepção de política pode ser entendida como *práxis*, espaço, governo e sistema de regras. A palavra “política” é de origem grega, vem do termo *polis*, que diz respeito à cidade, urbanidade, civilidade. A política solicita uma difícil concessão: que os indivíduos e os grupos saiam de si mesmos, moderem-se, ultrapassem-se e coloquem-se da perspectiva dos demais. O grande desafio para a política é criar as condições para que os indivíduos passem da defesa dos interesses particulares para a construção e a defesa do interesse geral. (NOGUEIRA, 2001)

Tal perspectiva nos leva à sua acepção, em primeiro lugar, como *práxis* que nos remete à sua compreensão como resultado das ações humanas criando as condições para sua existência na sociedade. É, portanto, teoria e prática, estabelecendo uma relação entre ação e reflexão constante nesse processo de sua proposição, organização, atuação e construção, individual ou coletivamente. Em segundo lugar, ela se define ainda como um espaço no qual os indivíduos e grupos buscam o reconhecimento desta condição de autônomos na produção de conhecimentos e determinação da conduta, das orientações e das opções dos demais, o que permite associá-la a um campo de luta, de disputa pelo poder de mando, comando e tomada de decisões. Em terceiro lugar, como governo que permite associá-la à idéia de administração, coordenação, ordenação, execução, representação e mobilização com vistas a garantir que os caminhos e as metas planejados pelo governo possam ser consolidados.

Ao tratar do analfabetismo como questão política, discorreremos sobre todos os aspectos que estão presentes na acepção de política. Tratamos, assim, dos aspectos teóricos, práticos, administrativos e legais no decorrer da história da educação e, inserido nesta, do analfabetismo. A construção histórica dos direitos dos cidadãos no Brasil, e, nesse contexto, a luta pelo direito ao acesso a uma educação de qualidade e a busca pela constituição da Educação de Jovens e Adultos como política pública, são pontos centrais para desenvolver a exposição histórica.

² O presente artigo toma como referência um dos capítulos da pesquisa de doutorado intitulada “A Gestão da Educação de Jovens e Adultos no Brasil”, defendida no ano de 2004 na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP/SP).



Política pública é aqui entendida como responsabilidade do Estado, que não se reduz aos organismos estatais, mas aquele que implanta um projeto de governo, por meio de programas, ações resultado de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e sociedade representada por diferentes organismos e atores sociais. Insere-se no espaço de disputa de poder e correlação de forças; e concretiza-se por meio da ação do Estado. Nesse contexto, é considerado Estado “o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras” (HOFLING, 2001, p. 31) que consolida e configura a orientação política de um governo.

O século XIX foi escolhido como recorte, tendo em vista a compreensão de que é a partir deste momento histórico, que aparecem as primeiras iniciativas da criação de um sistema público de instrução no país a partir da proposição da instrução pública assumida pelo Estado. Assistimos, ao mesmo tempo, o debate em torno da legislação educacional e a busca de condições reais para a viabilização e concretização de uma educação pública assumida pelo Estado.

Levamos em consideração, ainda, que é somente no final do século XIX que temos o acesso aos primeiros dados estatísticos de analfabetismo que, na população brasileira para pessoas de todas as idades era de 85% da população e na população brasileira de quinze anos ou mais, o índice era de 65%³. Para tanto, realizamos apontamentos sobre a histórica da Educação de Jovens e Adultos, demonstrando a precariedade da oferta educacional e da construção histórica do fenômeno do analfabetismo, desde o século XIX, até o final do século XX, momento do processo de redemocratização do Brasil, década de 1980. Em princípio, com estes apontamentos, apresentamos um quadro da situação educacional no Brasil, com ênfase na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas à Educação de Jovens e Adultos.

Uma Breve Retomada da Construção dos Direitos do Cidadão no Brasil

Ter como ponto de partida e foco principal a discussão via construção histórica dos direitos dos cidadãos no Brasil justifica-se diante da busca interminável, no decorrer dos tempos, da construção da democracia no Brasil, e, por consequência, da construção da educação como direito de todos os cidadãos. O primeiro ponto a ser destacado é que a ideia de direitos foi construída historicamente. Segundo T.H. Marshall, a cidadania se desenvolveu na Inglaterra com muita lentidão. No século XVIII, surgiram os direitos civis, depois, no século XIX, surgiram os direitos

³ De acordo com Maria Luisa Santos Ribeiro (1992, p. 74-75).



políticos; por fim, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Há que se observar que no Brasil não se aplica o modelo inglês (CARVALHO, 2002).

Carvalho (2002) chama atenção para duas diferenças importantes no caminho para a construção das idéias de direito e cidadania. A primeira é a que se refere ao tratamento dado com maior ênfase a um dos direitos, o social, em relação aos outros e a segunda está relacionada à seqüência em que os direitos foram adquiridos numa ordem na qual o direito social precedeu os outros direitos. Para este autor, uma alteração na lógica apresentada no processo de construção tal qual se apresentou na Inglaterra afeta a natureza da cidadania. Carvalho (2002) mostra que, no Brasil, primeiro, vieram os direitos sociais; depois, os direitos políticos e, finalmente, os direitos civis, que surgem como base dos outros direitos na seqüência descrita por Marshall, que continuam sendo motivo de luta para torná-los acessíveis.

No Brasil Colônia, a escravidão ocupou lugar de destaque, no debate sobre democracia e emancipação política, considerada um dos fatores mais negativo para a conquista de direitos e construção da cidadania. Num momento histórico em que a grande propriedade predominava e a escravidão estava presente em toda a sociedade, deparamo-nos com uma dificuldade concreta de educação para todos e de formação de futuros cidadãos. Sublinhamos, ainda, que a independência não significou avanço nem político, nem econômico, nem social, nem cultural. Houve, sim, uma aliança entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, podendo ser considerada como uma independência negociada.

Mesmo diante de aspectos tão negativos, não significa que houve ausência de manifestações. Verifica-se que a partir da extinção do tráfico negreiro, em 1850, aparecem projetos emancipacionistas, tendo em vista a libertação dos escravos. Em 1885, estão de um lado os escravistas e de outro os abolicionistas. Naquela época eram quase 800.000 escravos, numa população total que não ultrapassava 14 milhões (PRADO JR., 1980). Além disso, as eleições começaram a ocorrer a partir de 1822, ampliando e garantindo à população o exercício dos direitos políticos. Não iremos detalhar a forma como ocorreram as eleições, mas sabemos que a lei brasileira resultante da Constituição outorgada em 1824, que regeu o país até o fim da Monarquia, permitia que os analfabetos votassem. Com a proclamação da República, em 1889, os brasileiros tornaram-se cidadãos, no entanto, a maior parte da população não tinha noção do que era governo representativo e o que significava o ato de escolha. Como já mencionado, convivíamos com 85% de



analfabetos. É a partir de então que se decide pela restrição de voto ao analfabeto. Ocorre o que denominamos de emergência do “analfabetismo” como problema nacional relacionado estreitamente à questão eleitoral (FERRARO, 2009). O analfabeto só reconquista o direito ao voto um século depois, pela primeira vez na história da República, por meio do processo de redemocratização do Brasil.

A retomada do direito ao voto foi um dos primeiros ganhos nesse período. Em 1985, numa escolha ainda indireta foi eleito o primeiro presidente após vinte anos do Golpe de 1964, Tancredo Neves. Em decorrência da sua morte quem assume a presidência é o seu vice José Sarney. Neste mesmo ano foi aprovada uma emenda constitucional concedendo o direito de voto aos maiores de 16 anos e aos analfabetos, além de restabelecer as eleições diretas para a presidência. Como marca do fim do Regime Militar, foi eleito com voto popular o primeiro presidente civil, em 1989. Este grande passo no processo democrático foi resultado da reconquista dos direitos políticos, do ressurgimento dos movimentos sociais, da retomada do direito ao voto e da elaboração e aprovação da Constituição de 1988.

Um dos mais importantes ganhos foi com certeza o direito de voto concedido aos analfabetos. Como veremos adiante o número de analfabetos neste período havia reduzido de forma considerável, tendo em vista a alta taxa de analfabetismo no início do século XX. Contudo, a conquista dos direitos civis e sociais ainda se apresenta como um grande desafio no atual contexto social diante da grande desigualdade social e econômica.

O desconhecimento dos direitos civis pela população em geral foi demonstrado pelos dados medidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revelaram que apenas 20% das pessoas que sofriam alguma violação de seus direitos recorriam à polícia para realizar queixa. Quanto aos outros 80%, não faziam uso por não acreditarem na sua eficácia ou temerem a polícia (CARVALHO, 2002)

O que podemos observar nessa breve retomada histórica da construção da cidadania é que a antecipação dos direitos sociais, tal como aparecem, como doação do Estado, não se caracterizou como uma conquista e, conseqüentemente, como o exercício de cidadania, mas, pelo contrário, a cidadania nesse ponto de vista apresentava-se como passiva e, portanto, receptora da ação do Estado. Isto faz com que a educação seja muitas vezes encarada como serviço a ser prestado à população, como um favor e não como um direito social. Enfim, o percurso histórico desvela a



precária situação do exercício de cidadania e, assim, a necessidade que se impõe de garantir e assegurar à população, primeiro, o conhecimento de seus direitos, principalmente, os civis; segundo, o exercício dos três: sociais, políticos e civis; por fim, “o analfabetismo” como um dos obstáculos para a participação política, para a organização social, ampliação e garantia dos direitos do cidadão.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) recebe uma abordagem, conceituação, denominação, tratamento e lugar diferentes no decorrer da história da educação e da educação popular. Nesse sentido, cabe delimitar que a denominação e sua abordagem como educação de adultos é predominante nesse percurso histórico, sendo que a denominação educação de adultos e adolescentes somente irá aparecer com a Campanha Nacional de Educação de Adultos e Adolescentes (CEAA).

A Lei 5.692/1971, revogou alguns artigos da primeira Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961; no Capítulo IV, artigo 24, , caracteriza-se como Ensino Supletivo que terá por finalidade “suprir a escolarização regular para os adolescentes e adultos que não a tenham seguido ou concluído na idade própria”. Somente a partir da Constituição Federal de 1988 e da nossa LDB 9.394/96 é que a denominação educação de jovens e adultos aparece e modifica o seu tratamento e o seu conceito sendo compreendido como modalidade de ensino na educação básica.

Nessa perspectiva, a denominação educação de jovens e adultos só será utilizada a partir do processo de redemocratização política e social do país, ou seja, a partir de 1985, que contextualizamos expondo as diversas propostas que qualificam as políticas públicas de educação de jovens e adultos. Antes deste período utilizaremos a denominação educação de adultos e educação de adultos e adolescentes, de acordo com os programas, a legislação e o contexto histórico em que se desenvolvam.

A Histórica Luta de Construção da Educação de Jovens e Adultos numa Perspectiva de Política Pública

Fundamentada teoricamente na história da educação e da educação popular, apresentamos a história da educação de jovens e adultos analfabetos dividida em três fases:

Primeira Fase: no século XIX, anterior à Proclamação da República, período em que não havia uma vinculação dos debates sobre a democratização da educação com a luta política implementada pela participação popular, mas ocorria, sim, solicitação apresentada sob a forma de



projetos de reforma do ensino de forma isolada de pessoas envolvidas com a política, com a finalidade de ampliação do atendimento educacional. Em tal período, excluía-se do voto os analfabetos e construía-se o estigma da incapacidade, da ignorância e da cegueira como algo inerente à condição de não saber ler e escrever.

Segunda Fase: após 1889, ano da Proclamação da República, quando a ideia de que o povo como governante e dirigente de seu próprio destino impõe a necessidade de democracia, inclusive em nível educacional. Nesse período, a educação de adultos apresenta-se com uma visão marginal diante dos outros níveis e modalidades de educação. É um período rico em ideias, debates, projetos, movimentos e campanhas com diferentes abordagens no campo da política de educação de jovens e adultos analfabetos. O analfabetismo é visto como uma “chaga” e, portanto, precisa ser erradicado.

Terceira Fase: a partir da década de 1960, é percebida como uma educação independente, merecendo um tratamento específico e diferenciado. Há indícios, por meio dos marcos legais da década de 1980, da constituição da Educação de Jovens e Adultos como política pública. Entretanto, o retrato da alfabetização e escolarização no Brasil demonstra que o analfabetismo continua e continuará a exigir atenção e uma agenda de políticas públicas educacionais durante um longo período em nossa história.

Primeira Fase: O Século XIX e o Princípio do Debate da Organização de um Sistema Educacional

O ideal da escolarização elementar das massas é disseminado pelo mundo desde a Revolução Industrial, século XVIII, que passa a fazer do urbano o modo de vida das pessoas. Diante desse novo modo de vida surge também a preocupação com o desenvolvimento socioeconômico das nações. O alto índice de analfabetismo e a falta de escolas para o atendimento à demanda por educação são problemas identificados na época, colocando como desafio a busca da educação universal.

No Brasil, no momento em que a Família Real vem para o Rio de Janeiro, modificações consideráveis e significativas ocorrem e direcionam para a independência. Entre elas, o incremento do comércio e um pequeno surto industrial, o que leva a um início de processo de urbanização. Com a sua vinda, a organização de um sistema de ensino tornou-se necessária devido à demanda educacional da aristocracia portuguesa e a necessidade de preparação das pessoas que ocupariam



novos cargos técnico-burocráticos. Os cursos criados eram dirigidos para a elite, em nível superior, com caráter meramente utilitarista⁴.

No que diz respeito à educação elementar ainda não se viam progressos; predominava o ensino privado realizado nas casas da elite, com preceptor em suas próprias casas. Além disso, deparamos-nos com duas questões que não favorecem a visão da educação como prioridade: a primeira diz respeito à predominância do modelo econômico agrário-exportador dependente e início da estruturação do modelo agrário-comercial exportador dependente⁵; a segunda, à grande população rural analfabeta composta sobretudo por escravos. A educação, sua democratização e atendimento a toda a população não era encarada como uma necessidade social e econômica.

Somente a partir da Constituição outorgada em 1824, que vigorou durante 65 anos do regime imperial, que concretamente observa-se uma preocupação oficial com a educação elementar, conforme se constata no § 32 do artigo 179: “A instrução primária é gratuita para todos os cidadãos⁶”. Para demonstrar a preocupação de apresentar um plano de instrução pública para todo o Império, recorreremos a Xavier (1980), que em um dos capítulos do seu estudo procura evidenciar o problema de desajuste entre as propostas de criação de um sistema de educação nacional no período pós-Independência e as condições reais de concretização das mesmas.

Xavier (1980) mostra que o deputado Romualdo de Seixas (Bahia) expõe a situação de sua província, em uma das sessões da Câmara dos Deputados, em 1826, em resposta à questão sobre a estatística da situação do ensino em todo o país, afirmando: “não há uma só escola de primeira letras, sendo a população de mais de 20 mil habitantes” (Annaes do Parlamento Brasileiro: Câmara dos Deputados, 1826, p. 141-142 apud XAVIER, p.37)

Esse pequeno relato, demonstra a gravidade do quadro educacional da época. Houve, juntamente com o diagnóstico da situação concreta, uma proposta de soluções via legislação. Uma dessas propostas era a lei resultante do projeto de Januário da Cunha Barbosa (1826), na qual se verificava a presença de ideias como a abordagem da educação como dever do Estado, a

⁴ Os curso criados foram: Medicina, Agricultura, Economia Política, Química e Botânica e os cursos das Academias Militares.

⁵ Conforme Maria Luisa Santos Ribeiro. História da educação brasileira: a organização escolar (1992, p. 37).

⁶ Constituição Política do Império do Brasil, 1824, Título VIII – Das Disposições Gerais e Garantia dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros. In: ALMEIDA, Fernando H. Mendes. Constituições do Brasil (apud XAVIER, 1980, p. 36).



distribuição racional, por todo o território nacional, das escolas dos diferentes graus e da necessária graduação do processo educativo. (RIBEIRO, 1992, p. 44)

Com a aprovação do Ato Adicional de 1834, ocorreu a descentralização do sistema de ensino e é delegado às províncias o direito de regulamentar e promover a educação primária e secundária. Ao Governo Central coube responsabilizar-se pela educação dos filhos da elite, com a garantia do ensino superior. Esta foi a medida mais marcante para a educação, pois, por um lado, impulsionou as províncias a abrirem as escolas elementares, por outro esta descentralização do sistema de ensino sem a garantia dos recursos financeiros provocou uma desigualdade no atendimento educacional observada até hoje, pois as províncias carentes de recursos nada podiam realizar no sentido de garantir a educação primária para a população. Vejam a observação abaixo:

A falta de recursos, no entanto, que um sistema falho de tributação e arrecadação da renda acarretava, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas. O resultado foi que o ensino, sobretudo o secundário, acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (ROMANELLI, 1988, p. 40).

Entretanto, pode ser verificado que no Segundo Império ocorria um interesse crescente pela educação popular e algumas iniciativas destinadas ao atendimento escolar dos adultos já eram observadas. Como o sistema era descentralizado, Paiva (1983) lembra que são precárias as informações sobre o período, pois as províncias eram responsáveis pela oferta do ensino elementar, e, na medida em que havia interesse pela instrução buscavam-se medidas que atendessem as necessidades educacionais.

O surgimento da nação brasileira, o seu processo de desenvolvimento histórico, a sua reorganização no campo social, cultural, político e econômico impunham exigências à organização educacional que oficialmente são percebidas através de leis, mas concretamente, como observado, não encontram condições favoráveis para a implantação do ensino primário e secundário oferecido pelo Poder Público. Entretanto, é a descentralização do sistema de ensino e a imposição de uma reorganização do sistema educacional que permitiu, no século XIX, o início de tentativas em busca de uma educação pensada e executada em nível nacional.

De acordo com os dados do Anuário Estatístico do Brasil de 1936 (apud RIBEIRO, 1992), o índice de analfabetismo da população brasileira para pessoas de todas as idades era de 85%, entre



os de quinze anos ou mais, esse percentual é de 65%. Os políticos, em tal época, organizavam e lideravam as campanhas proclamando a necessidade da difusão da escola primária e defendendo o combate ao analfabetismo. Para exemplificar esse fato várias iniciativas foram tomadas com o intuito de garantir a qualidade e organização do ensino. Dois projetos de reforma foram aprovados neste período: o de 1851, reforma Couto Ferraz que fazia referência à abertura também de classes para adultos; e o de 1878, de Leôncio de Carvalho, que enfatizava a necessidade de promover a criação de cursos elementares noturnos.

A partir da segunda metade do século XIX, observa-se a crescente tentativa de incentivo à industrialização, a sociedade brasileira se desenvolve em base urbano-industrial e ocorre o deslocamento do eixo econômico do Norte-Nordeste para o Centro-Sul. É nesse período que, de forma mais perceptível, o analfabetismo politicamente constitui-se num problema para a integração do país no contexto social em que ocorrem as primeiras iniciativas de industrialização e urbanização, pois o domínio da leitura e da escrita torna-se elemento indispensável para esta integração. A educação de adultos encontra respaldo legal e passa a ser um dos três aspectos tido como importantes da educação, mesmo, ainda, se desenvolvendo de forma precária e irregular.

Um obstáculo colocado, que dificultava avanços no processo de implantação da educação nacional e, conseqüentemente, da expansão da cidadania e constituição da democracia, era o impasse entre o oficial e o real. Tal obstáculo era consequência da proposta liberal que proclamava a necessidade da educação primária, elaborando propostas que atendessem à Constituição de 1824, que se apresentavam de acordo com o contexto econômico, político e social da época. O que se apresentava nessas propostas era uma intenção de sua implantação, por esse motivo ela ocorre de forma frágil demonstrando claramente um sistema de ensino que se preocupava muito mais em manter uma educação de primeiras letras a baixo custo, do que de fato sua concretização em resposta às necessidades reais da população por educação.

Um primeiro diagnóstico sobre a educação elementar, explicitando a realidade educacional brasileira, foi realizado e apresentado no parecer-projeto de Rui Barbosa. Apresentava-se como um parecer e um projeto de reforma educacional. Preocupava-se com a melhoria qualitativa do ensino e colocava-se contrário ao voto do analfabeto. Acreditava que esta posição impulsionaria a decisão de democratização do ensino, incluindo no sistema educacional o atendimento aos adultos analfabetos, que seriam os futuros eleitores. Além de Rui Barbosa, o Sr. Teodoro Souto, estava entre os



deputados que defendiam a exclusão dos analfabetos do exercício do voto. Era defendido, o projeto Saraiva como a possibilidade de propagar a instrução vinculada às boas eleições. Nessa perspectiva, o objetivo era garantir boas eleições para obter progresso político. O impedimento ao voto do analfabeto venceu e nada de concreto ocorreu para a ampliação do sistema educacional e atendimento da população analfabeta. Há que se destacar que:

Ao identificar negativamente os analfabetos como ignorantes, cegos, incapazes e mesmo perigosos e ao exigir o saber ler e escrever para o cidadão ser considerado eleitor, as elites brasileiras, na sua maior parte latifundiárias e escravistas, não tinham tanto o objetivo de purificar as urnas e tornar as eleições mais “limpas”, mas sim evitar o alargamento da participação popular (LEÃO, 2012, p. 613).

Assistimos, assim, a uma lei que representou um enorme retrocesso no campo dos direitos do cidadãos, por meio da exclusão do voto de 90% do eleitorado antes existente no Brasil. Além de estigmatizar os analfabetos como incapazes e perigosos e perpetuar tal estigma durante todo o século XX. A exclusão ao direito à escola e educação básica continuou durante todo o século XX como um grande desafio.

Nesse contexto de transição do século XIX para o século XX, a difusão do ensino elementar estava colocada em pauta, por exigências legais e pelos princípios liberais em voga, um outro fato que marcou a história da educação popular foi a quem cabia a sua oferta: ao Poder Público, pois sua oferta deveria ser gratuita, obrigatória e contar com o auxílio do Governo Central? A intervenção estatal no sistema de ensino não fora aceita pacificamente por todos os políticos interessados na questão educacional. Os católicos manifestaram a sua posição contrária a essa intervenção, pois pretendiam entregar o ensino exclusivamente à Igreja.

Nesse sentido, percebe-se que há um distanciamento entre a legislação proposta, os objetivos proclamados pelo liberalismo e o que a realidade concreta demonstrava: uma educação que não constituía meta prioritária e a realização de um atendimento educacional que não onerasse os cofres públicos. Esse distanciamento e a dualidade público x privado, Estado x Igreja, marcaram definitivamente a organização do sistema educacional brasileiro, bem como, uma série de deficiências seja qualitativa seja quantitativamente resultantes desses fatores e da ausência de um sistema nacional de educação.

Os dados estatísticos sobre o analfabetismo e a sua permanência ao longo da nossa história demonstram o distanciamento e o abandono que sofreram as políticas públicas dirigidas ao campo



educacional brasileiro. Observa-se, nessa fase, que as iniciativas individuais se colocavam como única maneira de elaborar projetos de lei que atendessem a um projeto de educação nacional. Ainda, a conquista de direitos sociais se fazia via decretos que eram elaborados na instância estatal.

Segunda Fase: A Luta Política e a Consolidação de um Sistema Nacional de Educação

A passagem do Regime Monárquico para o Regime Republicano é uma das marcas, em nossa subdivisão temporal, para o entendimento sobre o que ocorre no sistema educacional brasileiro. A outra marca é a questão da luta política, do movimento social e as reivindicações em favor da educação para todos que ocorre a partir do Século XX, mais precisamente, a partir da década de 1910, final da Primeira República. Os movimentos no campo educacional buscam, por um lado, a difusão quantitativa do ensino, por outro lado, a sua qualidade. Em geral, os movimentos preocupam-se, em primeiro lugar, com a educação das crianças e, marginalmente, com a dos adultos.

A evolução dos direitos e a aceleração das mudanças sociais, políticas e econômicas aconteceram a partir de 1930, em que se percebe visivelmente a queda do índice de analfabetos de 15 anos ou mais (Tabela 1) e presencia-se, também, a construção de um pensamento educacional brasileiro, marcando decididamente o século XX.

Tabela 1 – Indicadores Demográficos, Econômicos e Taxa de Alfabetização (1900 e 1970)

Especificação	1900	1920	1940	1950	1960	1970
População total	17.438.434	30.635.605	41.236.315	51.944.397	70.119.071	94.501.554
Densidade demográfica	2,06	3,62	4,88	6,14	8,39	11,18
Renda per capita em dólares	55	90	180	-	236	-
% de população urbana	10	16	31	36	46	56
% de analfabetos (de 15 anos e mais)	65,3	69,9	56,2	3 50,0	39,5	33,1

Fonte: Fundação I.B.G.E. Brasil: séries Estatísticas Retrospectivas (1970 apud ROMANELLI, 1988)

Tendo como parâmetros os dados sobre densidade demográfica, população total, renda per capita e população urbana observa-se que a taxa de alfabetização, no período de 1900 a 1920, aumentou. O crescimento da taxa de alfabetização é notado a partir de 1940. Somente entre o período de 1950 e 1960, que a taxa de analfabetismo experimenta seu maior progresso. O índice de



analfabetismo passa de 50,0%, em 1950, para 39,5% em 1960. Este é um dos pontos que torna o século XX especial em matéria de educação, além do fato da construção de um pensamento educacional brasileiro autônomo. Este período constitui-se, ainda, como um período rico em ideias, debates, projetos, movimentos e campanhas com diferentes abordagens no campo da política de educação de jovens e adultos analfabetos.

O analfabetismo é visto como um dos principais problemas da nação num clima marcado pela “Revolução de 1930”. Como resultado de ser visto como um problema específico do campo educacional, a primeira iniciativa de educação de adultos nasce da organização de um Serviço de Educação de Adultos no Departamento Nacional de Educação. No Governo do Presidente Gaspar Dutra (PSD), o serviço foi autorizado pelo Ministério da Educação e Saúde, em janeiro de 1947, ocupado pelo Ministro Clemente Mariani e se encarregou de concretizar a Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA), cuja preparação inicia-se ainda no contexto acima, ou melhor, na década de 30 e nos tempos do Estado Novo. A Campanha de Educação de Adultos teve como idealizador o educador Lourenço Filho que a concebeu como um amplo movimento de mobilização nacional em favor da educação de jovens e adultos.

O período de 1930 a 1945 foi marcado por dois momentos políticos diferenciados: a Segunda República e o Estado Novo. A Segunda República caracterizou-se como um período de ideais democráticos no campo político, econômico e educacional. Os intelectuais liberais reivindicavam a reforma eleitoral e a ampliação das oportunidades educacionais. O movimento da Escola Nova e o nascimento do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, de 1932, influenciaram a Assembléia Constituinte e a Constituição de 1934, indicando às reformas educacionais resolver os problemas do ensino vinculado às reformas econômicas. As diretrizes e a política educacional brasileira eram fixadas mediante legislação, atendendo as reivindicações que partiram do movimento de intelectuais ligado ao campo educacional.

O movimento dos renovadores passou a inserir a luta e reivindicação pela expansão quantitativa do sistema de ensino, num primeiro momento, numa perspectiva educativa e, num momento posterior, de forma mais radical, numa perspectiva política, encarando a educação relacionada com a sociedade e à vida política. É nesse momento que o movimento renovador declina e inicia-se uma nova fase dentro do campo educacional.



Na prática, a política nacional só se efetivou a partir do Estado Novo, sob novas orientações que correspondiam ao apoio dado, pelos novos técnicos em educação, ao novo regime. A estatística do ensino especificando ensino primário comum e ensino supletivo contribuiu para a tomada de consciência sobre os altos índices de analfabetismo presente no Censo de 1940. Além disso, foi atribuída uma relevância à educação de adultos nunca antes verificada. Com a redemocratização do país, a educação de adultos ganha maior atenção e o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) recomenda a ampliação das redes estaduais de ensino supletivo.

Observa-se com maior clareza a distinção entre ensino elementar e educação de adultos a partir de 1946 quando foi lançada uma Campanha Nacional de Educação de Adultos e Adolescentes (CEAA). Nesse momento, é possível identificar o objetivo do seu lançamento: sedimentar o poder político e as estruturas sócio-econômicas da época influenciadas pelas condições internacionais com as ocorrências da repressão às esquerdas marxistas, do fechamento do Partido Comunista e da Guerra Fria.

A partir de 1948, os “Acordos Especiais” celebrados obrigavam os Estados e Territórios a instalar os cursos acrescidos em núcleos de populações rurais, e pelo menos um deles em cada escola rural construída com os recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário (FNEP). Havia a preocupação de criar as “Missões Rurais de Educação de Adultos”. Assim, constituiu-se, em 1950, a primeira “Missão” reunindo um médico, dois agrônomos, um veterinário, uma enfermeira e educadora sanitária, uma especialista em economia doméstica, um assistente social e dois funcionários operacionais (um operador de rádio e cinema e um motorista). Ao dispor de recursos próprios para se desenvolver, a educação de adultos ganhou autonomia enquanto educação elementar.

A CEAA tinha, ainda, como finalidades melhorar os índices do analfabetismo no Brasil em nível mundial e preparar mão de obra alfabetizada para atuar nas indústrias. Para Lourenço Filho, a Campanha contribuiria para combater o marginalismo. Em um de seus pronunciamentos afirma:

[...] devemos educar os adultos, antes de tudo, para que esse marginalismo desapareça, e o país possa ser mais coeso e mais solidário; devemos educá-los para que cada homem ou mulher melhor possa ajustar-se à vida social e às preocupações de bem-estar e progresso social. E devemos educá-los porque essa é a obra de defesa nacional, porque concorrerá para que todos melhor saibam defender a saúde, trabalhar mais eficientemente, viver melhor em seu próprio lar e na sociedade em geral (LOURENÇO FILHO apud PAIVA, 1983, p. 179).



Na década de 1960, para atuar nas regiões urbanizadas, é criada a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo (MNCA), pelo Decreto nº 51.522, de 22 de agosto de 1961, não implantado durante o governo de Jânio Quadros. Foi retomado pelo governo de João Goulart através de um novo decreto datado de maio de 1962. Enquanto não era aprovado o Plano Nacional de Educação, a MNCA foi uma forma de aplicar os recursos disponíveis para a educação de adultos. Ela incorporava as campanhas federais, como: Campanha de Educação de Adolescente e Adultos (CEAA); Campanha Nacional de Educação Rural (CNER), Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA). Entre suas atividades, estava a identificação de todos os jovens analfabetos entre 12 e 21 anos como também a instalação e manutenção de cursos de alfabetização.

Nesse interim, ocorreu a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1961, e do Plano Nacional de Educação, em setembro de 1963, fixando objetivos a serem atingidos no período de 1963 a 1970. A aprovação do Plano Nacional de Educação determina a redistribuição dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário e a reorganização da MNCA, surgindo, em seu lugar, o Programa de Emergência. Este programa, que incluía em seus objetivos a alfabetização da população adulta, chegou a realizar alguns convênios com os estados, entretanto durou apenas seis meses. Os movimentos locais que se responsabilizaram por tratar exclusivamente da educação dos adultos cada vez mais ampliavam a sua participação e se multiplicavam pelos diversos estados.

Concomitantes a todo esse movimento em prol da educação, os intelectuais, políticos e estudantes estavam preocupados em promover a participação política da população e a cultura popular. Em busca da transformação das estruturas sociais, econômicas e políticas e de uma sociedade mais justa e humana, ligado à arte e ao teatro, nasce em 1961 o Centro Popular de Cultura (CPC). O trabalho com a alfabetização também passa a ser uma de suas atividades, mas somente a partir de 1963, chegando a elaborar material didático. Paralelamente aos CPCs e sob influência de ideias socialistas e cristãs, é criado, em maio de 1960, o Movimento de Cultura Popular (MCP), logo após a posse de Miguel Arraes na prefeitura municipal do Recife.

Terceira Fase: Em Busca da Constituição da Educação de Jovens e Adultos como Política Pública

É uma fase de autonomia da educação de adultos, na qual assistimos a uma multiplicação dos programas voltados para a alfabetização de adultos e, juntamente com esta, ocorre uma maior organização política da população, caracterizando-os como dois aspectos importantes que



evidenciam uma maior participação e consciência política e social por parte da sociedade. O analfabetismo é concebido como uma expressão da pobreza e do subdesenvolvimento econômico-social. Na visão marxista, o mesmo expressava a situação de classe das populações empobrecidas. Partindo desta visão, o ato de alfabetizar e o processo de alfabetização passam a ser encarados como uma forma de emancipação popular.

No início do ano de 1964, houve preparativos para a realização do Programa Nacional de Alfabetização com o emprego do método Paulo Freire. Esse método e o pensamento de Paulo Freire caracterizaram o período, pois praticamente todos os movimentos de educação popular havia adotado as orientações do educador Paulo Freire no processo de alfabetização de adultos. O que Freire propôs, diante de um contexto político de redemocratização e de busca de superação do analfabetismo, foi significativo, pois representava, o novo pensamento social da esquerda católica.

Para os políticos pertencentes aos grupos de direita estes aspectos de que se revestia o processo de alfabetização de adultos parecia ameaçador. Não surpreende, pois, que, após a Revolução de 1964, tem lugar um novo período na educação de adultos, desaparecendo de cena os programas destinados a educação dos adultos. Apenas o MEB é mantido por apresentar uma ligação com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Permanecem duas concepções concorrentes em ação: uma educação de adultos entendida como educação popular não-formal e outra como educação funcional ou profissional, vinculada ao projeto de desenvolvimento econômico em âmbito nacional.

A Cruzada da Ação Básica Cristã (Cruzada ABC), criada em 1962, por iniciativa do grupo evangélico Agnes Erskine de Pernambuco, recebe sua primeira doação do Governo brasileiro, via carta-convênio de setembro de 1966. Os recursos conseguidos através desta parceria eram provenientes de fundos dos empréstimos-programa da United States Agency for International Development (USAID). Com estes recursos a Cruzada expandiu-se com atividades desenvolvidas na região Nordeste, na qual o movimento voltado para a educação de adultos havia, com maior intensidade, disseminado ideias que precisavam ser combatidas. Como resultado vimos uma educação de adultos financiada pelo governo norte-americano e o ajustamento aos anseios do governo da legitimação de uma coordenação supra-nacional das relações entre as nações.

Na visão da Cruzada ABC, o analfabeto é um “parasita econômico” e a educação o tornaria capaz de produzir e participar da vida em comunidade. Caracterizava-se como um



programa defensor do financiamento público a entidades privadas, pois, a seu ver, a educação é de responsabilidade de todos, entidades públicas e privadas. Pretendia, em sua ação educacional, eliminar os efeitos ideológicos provocados pelos movimentos anteriores. Sua extinção, que ocorreu entre 1970 e 1971, deveu-se a uma série de motivos, entre eles a redução das doações de recursos feitas pelo Governo.

Concomitantemente às doações que o Governo Federal realizava à Cruzada ABC, foi criado, pela Lei nº 5.379 de 15 de dezembro de 1967, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e lançado em 8 de setembro de 1970, apresentava as seguintes finalidades: a) promover a educação dos adultos analfabetos, financiando 1/3 do seu custo; b) cooperar com movimentos isolados de iniciativa privada; c) financiar e orientar tecnicamente cursos de nove meses para analfabetos entre 15 e 30 anos. Suas atividades deveriam priorizar os municípios que apresentavam maiores possibilidades de desenvolvimento sócio-econômico.

Concretamente, é possível identificar dois eixos principais sobre a criação do MOBRAL e do Ensino Supletivo na época: as perspectivas de democratização de oportunidades educacionais, envolvendo os Estados, os Municípios e as entidades privadas para a sua implantação e implementação; e a intenção de colocar o sistema educacional a serviço do modelo de desenvolvimento fundamentado no Regime Militar.

O primeiro permitiu que os governos estendessem os serviços de Educação de Adultos, mesmo que somente no plano formal, aos níveis do ensino fundamental e médio. Ocorre, assim, a ampliação do acesso à formação profissional. O segundo possibilitou que a Educação de Adultos passasse a compor o mito da sociedade democrática brasileira, traduzido em uma linguagem na qual a oferta dos serviços educacionais para os adultos e adolescentes das camadas populares era a nova chance individual de ascensão social, em uma época de “milagre econômico” (HADDAD; DI PIERRO, 2000). No mundo do sistema estavam colocados os limites da democratização de oportunidades educacionais na medida em que o Estado não assumia integralmente a responsabilidade pela oferta gratuita e sua expansão. No mundo real esta educação é assumida pelas iniciativas privadas.

O MOBRAL esteve vinculado ao Departamento Nacional de Educação (DNE) até 1969, quando suas orientações foram alteradas. A opção por uma gestão centralizada predominou num período em que as relações políticas, sociais e econômicas eram reguladas pelo Estado, autoritário e



controlador. O MOBRAL assumiu a característica de uma campanha de massa e o papel de entidade executora do programa de alfabetização.

A elaboração e a aprovação da Lei 5.692/1971, durante o Regime Militar no Brasil, reforçaram a presença de um Estado que se dedica a organizar a educação de jovens e adultos. Dois fatores demonstram que houve uma abordagem diferenciada, durante este período. O primeiro é que pela primeira vez, em termos legais, os artigos 24 a 28 dispõem sobre a regulamentação do ensino supletivo no sistema regular de ensino. O segundo refere-se à importância dada a esta educação num momento em que no discurso educacional busca-se a universalização e democratização da educação. O Estado, a sociedade, a política e a economia sofrem transformações profundas que exigem dos setores preocupados com a questão educacional que assumam novos compromissos com a educação, sua concepção, processos de ensino-aprendizagem e gestão.

Importante destacar que a Constituição Federal de 1988 estende e garante o entendimento do direito ao ensino fundamental, gratuito e obrigatório, também aos jovens e adultos que não tiveram acesso e não o concluíram em idade própria. Beisiegel (1997) lembra que embora haja uma indefinição do texto legal é possível identificar a definição clara das obrigações educacionais dos poderes públicos o que legitima e reforça a luta pela expansão e consolidação dos direitos do cidadão no que se refere à democratização do acesso e permanência da educação. Portanto, é responsabilidade da União determinar diretrizes e garantir a educação fundamental de crianças, jovens, adultos e idosos, o que define a educação como política pública de corte social.

Considerações Finais

Diante do exposto sobre a história da educação de jovens e adultos, com destaque para o papel político do analfabetismo no Brasil, com ênfase na construção dos direitos sociais, políticos e civis e a abordagem dada às políticas públicas no mundo do sistema e no mundo vivido, realizamos as considerações que seguem.

Há indicações de que houve no século XIX e mesmo no século XX, um real distanciamento entre a legislação proposta, os objetivos proclamados pelo liberalismo e a realidade concreta, demonstrando que a educação de jovens e adultos não constituiu meta prioritária do Estado. Seu atendimento sempre teve como pressuposto não onerar os cofres públicos. Esse formato marca definitivamente a escola elementar brasileira por uma série de deficiências seja qualitativa



seja quantitativamente, evidenciando o distanciamento e o abandono que sofreu a educação popular no Brasil.

É notadamente observável que somente a partir da década de 1940 ocorreram ações mais sistematizadas em nível nacional. Logo, no mundo do sistema, o Estado aumenta, significativamente, as suas responsabilidades e atribuições, permitindo a expansão dos direitos sociais de cidadania, a partir desta década. No mundo vivido, a taxa de analfabetismo corresponde a 56,2%, retratando assim o déficit educacional com mais da metade da população na década de 1940 ainda analfabeta.

As décadas de 1950 e 1960 demonstraram a possibilidade da autonomia pedagógica e política na educação de jovens e adultos. Houve a multiplicação dos programas voltados para a alfabetização de adultos e, juntamente com esta, ocorreu a organização política da população, aspectos importantes que evidenciam uma maior participação e consciência política e social por parte da população. A mudança na concepção de analfabetismo como uma expressão da pobreza e do subdesenvolvimento social e econômico em oposição à sua visão como doença social permitiu avançar para uma concepção do ato de alfabetizar e do processo de alfabetização como uma forma de emancipação popular.

Embora haja o reconhecimento pelo Poder Público da necessidade de formulação e implementação de novas políticas públicas voltadas para a Educação de Jovens e Adultos, as iniciativas nesse sentido ainda são insuficientes e distantes dos interesses sociais, levando à consideração de que é preciso recursos próprios destinados a esta modalidade e a construção de um espaço público, além dos já constituídos, que permita a participação da sociedade civil nas decisões de caráter educativo com vistas à consolidação de novas formas de atuação e exercício de cidadania.

Por fim, levando em conta esses aspectos e considerando as mudanças no âmbito de atuação do Estado, impõe-se a necessidade de efetivar o que a legislação determina – estender o ensino fundamental, gratuito e obrigatório, aos jovens e adultos que não tiveram acesso e não o concluíram em idade própria. Na medida em que isso venha a ser garantido haverá a legitimação da educação de jovens e adultos como política e como direito, em contraposição ao crescimento de políticas que apresentam um desenho compensatório.



Referências

- BEISIEGEL, Celso de Rui. A política de educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. OLIVEIRA, Dalila A. (Org.) **Gestão democrática da eEducação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- FERRARO, Alceu Ravello. **História inacabada do analfabetismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2009.
- HADDAD, Sérgio e DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 108-130, mai./ago, 2000.
- HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. **História da educação brasileira: leituras**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. LEÃO, Michele de. Lei Saraiva (19881): se o analfabetismo é um problema, exclui-se o problema. **Aedos**, v. 4, n. 11, p. 602-615, set. 2012.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: Editora SENAC. 2001.
- PAIVA, Vanilda Pereira. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo, Edições Loyola, 1983.
- PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930/1973**. 10 ed. Petrópolis: Vozes, 1988.
- XAVIER, Maria Elizabete S. P. **Poder político e educação de elite**. São Paulo: Cortez Editora, 1980.