



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

**Eixo 01: História e Historiografia da Educação**

**OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES NOS 20 ANOS DA  
MODALIDADE EJA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS  
PROGRAMAS DE ALFABETIZAÇÃO NOS GOVERNO FHC (1995-  
2002) E LULA (2003-2010)**

MAFRA, Andressa Luiza de Souza

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

São Paulo, Brasil

e-mail: andressaluiza.sz@gmail.com

**RESUMO:**

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil foi instituída como Modalidade da Educação pela promulgação da LDB nº 9.394/1996. O objetivo deste trabalho é reconstruir a história da Modalidade, a partir da análise dos documentos oficiais e dos programas federais de alfabetização para jovens com idade superior à 15 anos completos e adultos, instituídos nos governos Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Programa Alfabetização Solidária (PAS) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) respectivamente. Ao analisar os documentos oficiais dos programas de alfabetização para jovens e adultos dos governos FHC e Lula, constatou-se que as propostas educacionais dos dois programas se assemelham às propostas de campanhas de alfabetização em massa, de ação rápida e condensada, das décadas de 1940 a 1980.

**Palavras-Chave:** Educação de Jovens e Adultos; Alfabetização; Programas Federais de Alfabetização.



X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
**HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

## **Introdução**

A luta pelo direito à educação para todos e o combate efetivo ao analfabetismo é antiga, sobretudo para os adultos que não concluíram os seus estudos na idade própria. Apesar da legislação e das campanhas de alfabetização em massa o analfabetismo ainda persiste como um grave problema nacional.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a educação básica como um direito de todos e estabeleceu o Ensino Fundamental gratuito para todos os cidadãos, inclusive para aqueles que não tiveram acesso ou não concluíram os seus estudos na idade própria. O direito à educação para aqueles que ultrapassaram a idade escolar foi reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB 9.394/1996, que estabeleceu a Educação de Jovens e Adultos (EJA) como uma modalidade da Educação Básica, nas etapas do Ensino Fundamental e Médio. Em 2000, foi promulgado o Parecer CNE/CEB nº11/2000, que regulamentou as Diretrizes Curriculares para a Modalidade EJA em todo território nacional.

Em 2007, foi divulgado um estudo comparativo da população brasileira com base nos Censo Demográficos de 1940 e 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados apontaram que em 1940, 56,8% da população era analfabeta e em 2000 12,1% tendo uma queda de 44,7% (BRASIL, 2007).

O Brasil continua exibindo um grande número de analfabetos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou que, no ano de 2013, 13,04 milhões de pessoas com 15 anos ou mais eram analfabetos. Isto significa que 8,3% da população brasileira não era alfabetizada. O grande contingente deste grupo vivia na Região Nordeste do país que apresentava, em 2013, 7 milhões de analfabetos (Ação Educativa, 2014).

O objetivo deste artigo é reconstruir a trajetória da Educação de Jovens e Adultos no Brasil a partir da análise dos programas federais de combate ao analfabetismo e de alfabetização de jovens e adultos nos governos Fernando Henrique Cardoso (1998-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

### **Histórico da Educação de Adultos no Brasil (1930-1988)**

Na década de 1930, com a promulgação da Constituição de 1934, o direito à instrução primária foi garantido a todos os brasileiros, inclusive para aqueles que não tinham iniciado ou concluído seus estudos na idade própria. Foi a primeira legislação que garantiu a educação para todos e principiou uma luta, de caráter nacional, em combate ao analfabetismo.

A Constituição de 1937 não manteve as políticas públicas para o direito à educação propostas pela Constituição de 1934. O documento entendia a educação das classes populares deveria servir apenas para a capacitação profissional para o desenvolvimento econômico do país.

No ano de 1938 foi criado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) que realizou os primeiros estudos sobre o analfabetismo no país. O censo de 1940 apontou a existência de 56,2% de analfabetos com 15 anos ou mais (LOURENÇO FILHO, 1965, *apud* CARVALHO, 2010, p. 18).

A Constituição de 1946, no seu artigo 166, traz a educação como um direito de todos, mas para a educação de adultos somente a uma referência que trata da educação como formação para o mercado de trabalho. O documento defendeu a escola pública para todos, mas não garantiu esse mesmo direito aos adultos (LEITE, 2013).

Para os adultos que nunca frequentaram ou abandonaram a escola, restavam às campanhas de alfabetização em massa. Sobre esse assunto, Leite (2013) destaca:

A partir dos anos de 1940, o problema do analfabetismo entre os adultos passou a ser visto como grave problema social e começaram a surgir às campanhas que se dedicavam à alfabetização e consequente erradicação do analfabetismo. Mas elas acabaram ocorrendo apenas fora do sistema regular de ensino, voltadas apenas para atender uma demanda específica. A questão da educação de adultos não era um problema específico do Brasil. A questão do analfabetismo já vinha sendo alvo de discussões internacionais que influenciavam fortemente toda a mudança de concepção sobre o adulto analfabeto. Estes movimentos impactaram a implementação de políticas públicas para a educação de adultos no Brasil (LEITE, 2013, p. 130).



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

Em 1947, foi criado, no Brasil, o Serviço de Educação de Adultos (SEA), ligado ao Ministério da Educação e Saúde. O SEA assumiu, em 1947, a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA), que visava erradicar o analfabetismo de todo território nacional. Em 1948, a CEAA se desdobrou e foi criada a Campanha Nacional de Educação Rural (CNER).

Tais iniciativa tinha como prerrogativa um ensino extensivo, que previa a alfabetização do aluno em três meses e a conclusão do curso primário em dois períodos de sete meses. As Campanha não tinham um caráter permanente e funcionavam em precárias condições de funcionamento das aulas, com baixa frequência e aproveitamento dos alunos, com má remuneração e desqualificação dos professores e com a inadequação do material didático, que não consideravam as especificidades do aluno adulto (BARBETO, 2010, p. 27).

Entre os anos de 1956 e 1961, o INEP promoveu pesquisas sobre o analfabetismo e a ineficácia das campanhas de alfabetização em massa: CEAA e CNER. Em 1960, o governo federal lançou a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo (CNEA). A Campanha visava, a partir da experiência piloto em Leopoldina-MG, à melhoria da escola primária regular e à ação complementar de educação de adultos.

As Campanhas de Alfabetização em massa, promovidas pelo Governo, visavam alfabetizar o maior número possível de pessoas, mas desconsideravam ações que estabelecessem o elo entre a alfabetização e a continuidade dos estudos (LEITE, 2013, p. 136). Em 1963, as três campanhas foram extintas.

No dia 20 de dezembro de 1961, foi promulgada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB 4.024/1961. O documento reconhecia a educação como um direito de todos os cidadãos e garantia o ensino primário obrigatório, a partir dos sete anos. Para aqueles que entrassem na escola após a idade prevista na legislação (sete anos) deveriam ser formadas classes especiais ou cursos supletivos para atender essa demanda.

Neste período surgiram programas de alfabetização e de educação para os excluídos do sistema educacional regular, entre os quais se destacam: o Movimento de Educação de Base (MEB), o Movimento de Cultura Popular (MCP) e a Campanha “De pé no chão também se aprende a ler”. Apoiados na concepção de que a educação de adultos era uma solução para a desigualdade social do país e o analfabetismo passou a ser



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

considerado, por alguns setores da sociedade civil, como uma deformação social inaceitável (GADOTTI, 2009, p. 114).

No Estado do Rio Grande do Norte, no Nordeste brasileiro, ocorreram três experiências, simultâneas ou com pequenas diferenças temporais, de alfabetização para adultos. Desenvolvidas pela Igreja Católica, pela Prefeitura Municipal de Natal e pelo Governo do Estado (CAMPOS, 2013, p. 67).

A experiência de alfabetização de adultos proposta pelo Governo do Estado foi uma proposta ousada. Visava alfabetizar 100 mil pessoas em 40 horas. O professor Paulo Freire foi convidado por Aluísio Nunes, governador do Rio Grande do Norte (1961-1966), para desenvolver o projeto de alfabetização em massa no Município de Angicos-RN. Guerra (2013) coloca que objetivo era aprender como fazer, para depois expandir a campanha para todo o país. Angicos no Rio Grande do Norte foi a cidade escolhida, pelo governador do Estado, para sediar o programa pioneiro. Com 70% da população analfabeta, o município mostrou-se propenso para o desenvolvimento do projeto piloto.

Para Paulo Freire o problema do analfabetismo no Brasil, principalmente na região nordestina, era antes um problema social que educacional. O autor afirmava que, embora o analfabeto não tivesse conhecimento das letras e dos números, ele possuía um precioso legado de experiência e conhecimentos e tinha o seu lugar no mundo. Sua proposta de educação entende que o povo oprimido e explorado é capaz de transformar a realidade em que vive a partir do seu (auto) conhecimento enquanto ser de direitos. Em 1964, os programas de alfabetização e de educação popular foram extintos.

A Constituição Federal de 1967, no art. 128 tratava a educação como um direito de todos e ofertada no lar e na escola. A Lei estabeleceu que deveria ser ofertada mediante a igualdade de oportunidade, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana.

Em 15 de dezembro de 1967, foi promulgada a Lei Federal nº 5.370/1967 que lançou o Movimento Brasileiro de Alfabetização-MOBRAAL. Tinha como objetivo oferecer a alfabetização funcional para população maior de 15 anos, ou seja, a aquisição de técnicas elementares de leitura, escrita e cálculo.

O Mobral instalava comissões em vários municípios do país, responsabilizando-os pela execução das atividades, enquanto o Governo Federal controlava de forma rígida



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

e centralizada a orientação e a supervisão pedagógica. O material didático e a orientação metodológica do Mobral eram uniformes para toda população e não levavam em consideração as peculiaridades dos diferentes contextos do país.

No ano de 1970, o MOBREAL, expandiu-se por todo o território nacional e tornou-se o maior movimento de alfabetização de adultos já realizado no país. O programa de alfabetização, em 1970, esteve presente em praticamente todos os Municípios brasileiros.

Em 1971, foi promulgada a Lei nº 5.692/1971, que apontou a necessidade de uma formação específica para o professor que trabalhava com a educação de adultos no período. O documento modificou a idade mínima para a realização dos exames supletivos, que visavam a certificação do 1º e 2º Graus. A conclusão do 1º Grau para os maiores de 18 anos e a conclusão do 2º Grau para os maiores de 21 anos.

A Lei do Ensino reconheceu a continuidade dos estudos na educação de adultos e instituiu o Ensino Supletivo de 1º e 2º Grau. Os cursos supletivos buscavam atender as necessidades dos alunos, dadas a sua flexibilidade e poderiam ser ofertados por educação a distância, por correspondência ou por outros meios de comunicação.

Em 1978, foi criado o Telecurso 2º Grau e, em 1981, o Telecurso 1º Grau, em parceria com a Fundação Padre Anchieta-TV Cultura, da Fundação Roberto Marinho-Rede Globo e do Governo Federal. O programa consistia em tele-aulas das últimas séries do 1º e 2º Graus e era uma alternativa para os adultos que procuravam estudar em casa e para as escolas funcionava como um programa de baixo custo.

Em 1985, o MOBREAL foi extinto dando lugar à Fundação Educar, que apoiava, financeira e tecnicamente, as iniciativas dos governos, das entidades civis e das empresas. A Fundação Educar foi extinta em 1990.

Apesar de da legislação oficial e das campanhas de alfabetização em massa, o analfabetismo ainda persiste como um grave problema nacional.

### **As Bases Legais Vigentes para a Educação de Jovens e Adultos**

O direito à educação para todos os cidadãos brasileiros, inclusive para aqueles que não concluíram ou não iniciaram seus estudos na idade própria, foi garantido pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Para criar condições de acesso à



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

alfabetização e ao ensino fundamental para todos, o art. 60 das Disposições Transitórias estabeleceu que pelo menos 50% dos recursos vinculados ao ensino fossem aplicados na superação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental e estabeleceu o prazo de 10 anos.

No ano de 1994, Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições para presidente da República, assumindo seu cargo a partir de 1º de janeiro de 1995. Seu governo foi marcado pelas privatizações das empresas estatais, com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado.

Em 1996, o governo federal promulgou a Emenda Constitucional nº 233, posteriormente transformada em projeto de Lei nº 92/1996, que por meio de uma sutil alteração no inciso I do art. 208 da Constituição retrocedeu na obrigatoriedade do cumprimento do direito à educação, proposto na Constituinte, para os alunos que ultrapassaram a idade escolar. Haddad (1997 p. 109) apresenta as modificações:

Por meio de uma sutil alteração no inciso I do artigo 208 da Constituição, o governo manteve a gratuidade da educação pública de jovens e adultos, mas suprimiu a obrigatoriedade de o poder público oferecê-la, restringindo o direito público subjetivo de acesso ao ensino fundamental apenas à escola regular.

Como era:

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

I- Ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria’

Como ficou:

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

I. Ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria’ (HADDAD, 1997, p. 109-110).

O governo FHC também suprimiu do artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, o compromisso com a eliminação do analfabetismo em 10 anos e o de vincular 50% dos recursos para este fim e para universalizar o ensino fundamental (HADDAD, 1997, p. 110).

No dia 14 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O Fundo foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando



X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
**HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

A maior inovação do FUNDEF consiste na mudança da estrutura de financiamento do **Ensino Fundamental** no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos Estados e Municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de Estados e Municípios) ficam reservados ao Ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de Estados e Municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (BRASIL, 2004, p. 07, grifo do original).

O FUNDEF não considerava as matrículas dos alunos jovens, adultos e idosos no computo do número de alunos nos estados e municípios e, portanto, a estes alunos não era destinado os recursos do Fundo. Esta medida acentuou a resistência dos poderes públicos de ofertarem o ensino fundamental para os alunos adultos.

No dia 20 de dezembro de 1996, o Governo Federal promulgou a LDB nº 9.394/1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A Lei reiterou o direito à educação de qualidade e adequada as necessidades e condições dos alunos jovens e adultos que não concluíram seus estudos na idade própria.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Educação de Jovens e Adultos se tornou uma Modalidade da Educação Básica, podendo usufruir de especificidades próprias. A LDB nº 9.394/1966 reconheceu a Modalidade EJA nos seguintes termos:

Art. 37- A Educação de Jovens e Adultos será destinada aqueles 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 (BRASIL, 1996).



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

O art. 38 da LDB alterou a idade mínima para os exames de certificação. A Lei nº5.692/1971 regulamentava 18 anos como idade mínima para os exames do 1º Grau e 21 anos para o 2º Grau. A LDB 9.394/1996 estabeleceu a idade mínima de 15 anos para o Ensino Fundamental e 18 anos para o Ensino Médio.

A diminuição da idade para a realização dos exames supletivos ocasionou a entrada de jovens, vítimas do fracasso escolar e em busca de uma certificação rápida, nas salas de aula da EJA, antes composta, apenas, por adultos.

Haddad (1997, p. 113) apontou que a LDB 9.394/1996 não dedicou um artigo sequer a questão do analfabetismo.

Em maio de 2000, foi promulgado o parecer 11/2000 que tratou sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Os objetivos do documento foram: o estabelecimento e a criação de processo educativos de qualidade; restauração de um direito educativo negado ao aluno; a criação de modelos pedagógicos próprios para a modalidade e a consideração, por parte dos professores/gestores, das especificidades do trabalho docente com alunos jovens e adultos (BRASIL, 2000).

Segundo Parecer 11/2000 (BRASIL,2000) são três funções estabelecidas para EJA:

‘Função reparadora’, que se refere ao ingresso nos circuitos dos direitos civis, pela restauração de um direito negado, assim, além de proporcionar a presença de jovens e adultos nas escolas, necessita ser pensada como um modelo pedagógico próprio, afim de criar situações pedagógicas e satisfazer a necessidade de aprendizado de jovens e adultos.

‘Função equalizadora’, que além de proporcionar maiores oportunidades de acesso e permanência na escola, aos que até então foram mais desfavorecidos e também devem receber proporcionalmente maiores oportunidades que outros, de modo que se estabeleça a trajetória escolar e, por fim, readquira a oportunidade de um ponto igualitário no jogo conflitual com a sociedade.

‘Função qualificadora’, que corresponde as necessidades de atualização e aprendizagem contínua (BRASIL,2000, p.07-12).

O documento considerou que as licenciaturas e outras habilitações ligadas aos profissionais do ensino não podiam deixar de considerar, em seus cursos a realidade da EJA (BRASIL,2000, p.117).

Nas eleições presidenciais de 2002, foi eleito o ex- operário Luiz Inácio Lula da Silva. Foi a primeira vez que um líder saído das camadas populares chegava à presidência



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

da República. Ao tomar posse, em 2003, o presidente Lula prometeu manter um diálogo amplo com a sociedade.

Em 2003, o Governo criou a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo-SEAA, que seria responsável pela eliminação do analfabetismo. Em 2004, a SEAA integra-se à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade-SECAD. No ano de 2011, a SECAD passou a se chamar SECADI (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão). A SECADI é responsável pelo programa de alfabetização de jovens e adultos do governo Lula, o Brasil Alfabetizado, criado em 2003.

Para além da alfabetização, o governo federal propôs uma Educação de Jovens e Adultos atrelada à Educação Profissional, atendendo não só aos jovens, mas também aos alunos adultos. As ações governamentais propostas visavam um trabalho coletivo com o Ministério do Trabalho e Emprego, o Sistema “S”, as centrais sindicais e a iniciativa privada.

Em substituição ao FUNDEF, o governo Lula aprovou, em 2007, a Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB. O Fundo passou considerar a educação infantil, o Ensino Médio e a Modalidade EJA no computo dos números de alunos da educação básica nos estados e municípios. Até a aprovação FUNDEB estas modalidades de ensino não dispunham de financiamento próprio e que passaram a receber o financiamento, oriundo do Fundo, com 10 anos de atraso relação ao FUNDEF. Para Haddad (2007, p. 145), a aprovação do FUNDEB, com a inclusão das matrículas em EJA em sua matriz de financiamento, abriu novas possibilidades para esta modalidade de ensino.

Em 2006, o governo federal estabelece a Emenda Constitucional nº 59/2006 que deu outra redação ao art. 208 da Constituição Federal de 1988, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 208. ....

I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que



## X SEMINÁRIO NACIONAL DO HISTEDBR

30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

a ela não tiveram acesso na idade própria;

.....  
VII- atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 2009)

Frente as alterações propostas pelo governo federal, a oferta da Modalidade EJA continuou não sendo obrigatória pelos poderes públicos federal, estadual e municipal, mas a Emenda Constitucional estabeleceu novos direitos aos estudantes, quando no inciso VII garantiu os programas suplementares para a educação como o direito ao material didático, transporte, merenda escolar e assistência à saúde para todas as modalidades da educação básica, inclusive para os alunos da EJA.

### **Os Programas Federais para a Alfabetização de Jovens e Adultos nos Governos FHC e Lula: uma análise dos Programas Alfabetização Solidária (1996) e Brasil Alfabetizado (2003)**

PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA (PAS) -GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O Programa Alfabetização Solidária (PAS), foi lançado em Natal, no Rio Grande do Norte, em 1996. O objetivo do programa era alfabetizar jovens e adultos moradores dos municípios mais pobres, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e com elevados percentuais de analfabetismo. Barreyro (2010) apresenta os objetivos do programa nestes termos:

O Programa Alfabetização Solidária manifestava como objetivo reduzir os índices de analfabetismo do país, focalizando nos jovens de 12 a 18 anos. Em 1997, priorizava os municípios com taxas de analfabetismo superiores a 55%: os localizados nas regiões norte e nordeste. Em 1999, atingiu os Grandes Centros Urbanos e, em 2002, as regiões Centro-Oeste e Sudeste (BARREYRO, 2010, p. 176).

O PAS surgiu como uma articulação entre o Governo Federal e a sociedade civil (universidades públicas e particulares, empresas privadas, pessoas físicas e administrações municipais). Foi caracterizado como um modelo de terceirização de políticas públicas, ou seja, era um programa federal de assistência social e de



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

alfabetização destinado a comunidades carentes em parceria com entidades da sociedade civil (CARVALHO, 2010, p. 47-48).

Embora o PAS proclamasse que não estava vinculado ao governo federal, as verbas oriundas da sociedade civil não eram suficientes para a manutenção do programa, logo, o governo contribuía com parte das despesas e a outra parte dependia de doações da sociedade civil.

A Campanha Adote um Aluno (CAA) foi criada em 1999 com o objetivo de mobilizar recursos de pessoas físicas, os Cidadãos Solidários, para mudar dos alunos do Programa Alfabetização Solidária. Com o *slogam* “Adote um Aluno”, na qual qualquer pessoa física ou jurídica, por meio de contato telefônico, poderia contribuir com R\$ 30,00 (trinta reais) mensais e “adotar” um analfabeto. Traversini (2006 *apud* Carvalho, 2010, p. 49) diz que objetivo desta campanha publicitária e da parceria com a sociedade civil era lançar mão da solidariedade da população para alfabetizar os mais pobres e desresponsabilizar o Estado.

O formato nômade do programa, priorizava a mudança dos alfabetizadores, que implicava que, depois de cada módulo de 6 meses, estes deveriam ser trocados. O PAS justificava a troca dos profissionais como um favorecimento à participação de um maior número de pessoas com um emprego temporário, especialmente nos municípios das regiões Norte e Nordeste do país.

Às universidades públicas e particulares eram atribuídas a supervisão e a formação inicial e continuada dos alfabetizadores. Carvalho (2010) apresenta como era a formação do PAS nas universidades públicas da região Sudeste:

Em primeiro lugar, as universidades não tinham sido chamadas a participar do planejamento do programa e receberam um pacote pronto, que incluía a designação da localidade a ser atendida e a aceitação do material didático oficial a ser utilizado. O tempo de um mês de formação era insuficiente para preparar minimamente os alfabetizadores de jovens e adultos, a maioria das quais com escolaridade reduzida. Em segundo lugar, os professores universitários nem sempre concordavam com a ideia de transportar os jovens do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste para as regiões Sul e Sudeste, com elevados custos, com elevados custos operacionais de hospedagem em hotéis, pensionatos ou pousadas[...].

[...] Nos seminários de avaliação, os professores universitários indagavam se não seria preferível que as universidades concentrassem esforços nas formações e no acompanhamento dos programas nos



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

limites de seu estado, com menores custos operacionais e mais conhecimento do contexto (CARVALHO, 2010, p. 50).

Carvalho (2010, p. 51) ainda complementa que o Programa repetia equívocos das campanhas de em massa: o aligeiramento da formação dos alfabetizadores, a iluminação precária nas salas de aula, a uniformidade do método e dos materiais de ensino e a meta de alfabetização rápida (5 meses).

Com o fim do mandato do presidente, em 2001, o Programa Alfabetização Solidária foi substituído pelo Programa Brasil Alfabetizado.

**PROGRAMA BRASIL ALFABETIZADO (PBA)- GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

O programa Brasil Alfabetizado (PBA), lançado em 2003, voltado para à alfabetização de jovens, adultos e idosos e com o objetivo de promover o acesso à educação como um direito de todos, em qualquer momento da vida. O programa visava promover a cidadania do analfabeto, por meio do despertar do interesse pela elevação da escolaridade. Nesta perspectiva, a alfabetização de jovens e adultos deixou de ser vista como uma ação periférica e compensatória, e passou a constituir-se um dos eixos estratégicos da política educacional do país, integrando-se a outras políticas públicas voltadas para a inclusão dos grupos sociais historicamente excluídos (BRASIL, 2011, p 06).

O PBA foi desenvolvido em todo território nacional, sobretudo em municípios que apresentavam uma alta taxa de analfabetismo. Os municípios recebiam apoio técnico na implementação das ações do programa, com o objetivo de garantir a continuidade dos estudos dos alunos.

Os recursos para o Brasil Alfabetizado eram oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) e são transferidos para Estados, Municípios, empresas, universidades, organizações não-governamentais e organizações civis parceiras (CARVALHO, 2010, p. 54).

Haddad (2009) faz um balanço do Brasil Alfabetizado:

O Programa Brasil Alfabetizado apresenta avanços em relação às campanhas e aos programas de alfabetização promovidos no país desde a década de 1940 e especificadamente em relação ao Alfabetização Solidária, única iniciativa do governo federal entre 1998 e 2002. Inicialmente, deve-se valorizar o fato de ser um programa de iniciativa



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

do governo, ao contrário do programa anterior, que punha na mão da sociedade civil a responsabilidade por um direito que só pode ser realizado pela ação efetiva do Estado. Além do mais, o programa se constitui de forma mais democrática, prevendo mecanismos de controle social, tanto em relação aos seus convênios como em relação à *identificação* do atendimento e à elevação dos números da abrangência do programa. (HADDAD, 2009, *apud* CARVALHO, 2010, p. 55).

Entre os anos de 2003 e 2012, o Brasil Alfabetizado atendeu cerca de 14,7 milhões de jovens e adultos. Em 2012, cerca de 1 milhão e 200 mil alunos foram atendidos pelo programa (BRASIL, 2013).

Com o fim do mandato de Lula, em 2009, o governo federal foi assumido pela presidenta Dilma Rousseff, que manteve o Programa Brasil Alfabetizado. Em 2012, o programa foi incorporado ao Programa Brasil sem Miséria com o objetivo reduzir as diferenças econômicas e sociais e garantir a continuidade e permanência dos alunos do Programa Brasil Alfabetizado.

### **Novos Programas, mesmos desafios...**

Fernando Henrique Cardoso governou o país sob ótica do contexto político neoliberal e tinha como objetivo reduzir a presença do Estado nas políticas públicas oficiais. Dentro desta perspectiva, foi criado o Programa Alfabetização Solidária (PAS) que era mantido por um sistema de parceria entre o governo federal e a sociedade civil. O governo federal, então, deixou de ser o único provedor do programa de alfabetização de jovens e adultos, que passou a ser conduzido por uma articulação entre o governo e as universidades públicas e privadas, as empresas privadas e administrações municipais.

Os alfabetizadores eram formados pelas universidades públicas e privadas no período de um mês. O contrato por tempo de serviço dos alfabetizadores era de 6 meses e após o término o alfabetizador era demitido e o PAS contratava outro profissional em seu lugar. Carvalho (2010) resume esta experiência:

Outra medida altamente questionada era a rotatividade semestral dos alfabetizadores. Mal terminava uma formação era preciso começar outra e deixava-se de lado a pequena experiência adquirida por quem tinha acabado de passar pela formação (CARVALHO, 2010, p. 50).



**X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

**18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP**

Em 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência da República o Programa Alfabetização Solidária foi substituído pelo Programa Brasil Alfabetizado. A proposta educacional deste governo foi caracterizada pelo princípio da equidade, que exige que se considerem as influências dos problemas e desigualdades sociais no ensino.

O objetivo do programa não é só a alfabetização mais também a inclusão social dos jovens e adultos analfabetos. O aluno não aprende apenas as palavras e os números, mas aprender somente as palavras e os números, mas os ensina a lidar com as desigualdades do cotidiano.

O Programa Brasil Alfabetizado, diferentemente do Programa Alfabetização Solidária, recebe todos os seus recursos do governo federal. Em contrapartida, continua destinando os recursos públicos para outras entidades, como estados, municípios, empresas privadas, universidades e instituições civis, que são parceiras na oferta das aulas e na formação dos alfabetizadores. O PBA definiu um piso salarial para os alfabetizadores e foi implantado um programa de monitoramento e avaliação.

O programa não dá condições para que o analfabeto frequente as aulas, não é garantida a oferta no período noturno e não há uma destinação de recursos para a compra de material didático, alimentação ou qualquer outro apoio pedagógico, que, quando existem, são considerados como contrapartida da entidade parceira (RUMMERT; VENTURA, 2007, p. 35).

Apesar das modificações propostas pelo Brasil Alfabetizado como sendo diferentes das dirigidas pelo Programa Alfabetização Solidária, os dois programas se assemelham ao caráter emergencial de uma campanha massiva de alfabetização de jovens e adultos e não abrem possibilidades para a continuidade dos alunos.

### **Considerações Finais**

Ao analisar os documentos oficiais dos programas de alfabetização para jovens e adultos dos governos FHC e Lula, constatou-se que as propostas educacionais dos dois programas se assemelham às propostas de campanhas de alfabetização em massa, de ação rápida e condensada, das décadas de 1940 a 1980. O aligeiramento da formação dos



X SEMINÁRIO NACIONAL DO  
**HISTEDBR**  
30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

alfabetizadores, a uniformidade do método e dos materiais de ensino, além da meta de alfabetizar num curto espaço de tempo reforçam ainda mais o caráter de campanha das duas propostas.

Embora os documentos do Brasil Alfabetizado apresentem modificações quanto à cidadania do analfabeto, na prática, o analfabetismo ainda é considerado como um mal a ser erradicado do país. As representações do analfabeto como um ser incapaz, desamparado e incompetente do ponto de vista econômico e social está presente nas concepções dos dois programas.

É preciso oferecer aos jovens e adultos analfabetos algo mais que à simples alfabetização ou a aprendizagem das primeiras letras. A alfabetização é um ponto de partida para a superação das desigualdades sociais e deve ser entendida, pelos poderes públicos, como um direito fundamental negado (o direito de se alfabetizar na idade certa), como uma reparação de uma dívida social com estes alunos que não tiveram acesso à escola por diversos motivos e a preparação docente para o trabalho com a Modalidade. É preciso que se destine à alfabetização de adultos e à EJA apoio financeiro adequado, sistemas administrativos eficazes, para promover-la na sua aceção ampla, garantido o direito à educação ao longo da vida.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACÇÃO EDUCATIVA, **Dados da PNAD indicam ligeira diminuição no índice de analfabetos no Brasil**. 2014. Disponível: <http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/dados-da-pnad-indicam-ligeira-diminuicao-no-indice-de-analfabetos-no-brasil/>. Acesso: 08.Mai. 2016.
- BARBETO, M. C. D. **A Educação de Jovens e Adultos no Município de Valinhos: uma análise das políticas de formação de professores no período de 2007a 2008**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- BARREYRO, G. B. O "Programa Alfabetização Solidária": terceirização no contexto da reforma do Estado. IN: **Educar em revista** no.38 Curitiba Sept./Dec. 2010, Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602010000300012](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602010000300012). Acesso: 26. Abr. 2016.
- BRASIL, **Lei 4.024**: Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC. 1961. Disponível: [www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html). Acesso: 26. Abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Constituição de 1967**. Brasília: Casa Civil. 1967. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso: 26. Abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 5.692**: Fixa as diretrizes e bases da educação nacional para o ensino 1º e 2º Graus e dá outras providencias. Brasília: MEC. 1971. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm). Acesso: 26. Abr. 2016.



# X SEMINÁRIO NACIONAL DO HISTEDBR

30 ANOS DO HISTEDBR (1986-2016)  
CONTRIBUIÇÕES PARA A HISTÓRIA E  
HISTORIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

18 a 21 de julho de 2016 | UNICAMP

- \_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Casa Civil. 1988. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso: 26. Abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 9.394**: Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: MEC. 1996. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso: 26. Abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Parecer CBE 11/2000**: *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos*. Brasília: MEC, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10.172**: Aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2011) e dá outras providências. Brasília: MEC. 2000. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm). Acesso: 26. Abr. 2016.
- \_\_\_\_\_. **O que é o FUNDEF?** Brasília: MEC. 2004. Disponível: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso: 08. Mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº53**. Brasília: Casa Civil. 2006. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm). Acesso: 08. Mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Programa Brasil Alfabetizado: Novo**. Brasília: MEC. 2011. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/194-secretarias-112877938/secad-educacao-continuada-223369541/17457-programa-brasil-alfabetizado-novo>. Acesso: 08. Mai. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Programa Brasil Alfabetizado: Saiba Mais**. 2013. Disponível: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=19002:programa-brasil-alfabetizado-saiba-mais>. Acesso: 08. Mai. 2016.
- CAMPOS, G, Paulo Freire: o homem e o método- um ensaio. IN: EM ABERTO. v. 26, n. 90 (2013). Disponível: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/issue/view/259>. Acesso: 26. Abr. 2016.
- CARVALHO, M. **Primeiras Letras: Alfabetização de Jovens e Adultos em espaços populares**. São Paulo: Ática. 2010.
- GADOTTI, M, **Educação de Adultos como Direito Humano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire. 2009.
- GUERRA, M. Sobre as 40 horas de Angicos. IN: EM ABERTO. v. 26, n. 90 (2013). Disponível: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/issue/view/259>. Acesso: 26. Abr. 2016.
- HADDAD, S, A educação de pessoas jovens e adultos e a nova LDB. IN: BRZEZINSKI, Iria (org). **LDB INTERPRETADA: diversos olhares que se entrecruzam**. São Paulo: Cortez. 1997.
- IBGE, **Tendências Demográficas no período de 1940/2000**. Disponível: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia\\_demografica/analise\\_populacao/1940\\_2000/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tendencia_demografica/analise_populacao/1940_2000/comentarios.pdf). Acesso: 08. Mai. 2016.
- LEITE, S. F. **O direito à educação básica para jovens e adultos na modalidade EJA no Brasil: um resgate histórico e legal**. Curitiba: CRV. 2013.
- RUMMERT, S.M; VENTURA, J. P. Políticas Públicas para a Educação de Jovens e Adultos no Brasil: a permanente (re) construção da subalternidade- Considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. IN: **Educar**, Curitiba, n. 29, p. 29-45, 2007. Editora UFPR. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/er/n29/04.pdf>. Acesso: 08. Mai. 2016.