



AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA ATUALIDADE COMO DESDOBRAMENTO DA CONSTITUIÇÃO E DA LDB

Elionaldo Fernandes Julião¹
Hellen Jannisy Vieira Beiral²
Gláucia Maria Ferrari³

RESUMO

O artigo apresenta reflexões sobre o desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) durante os vinte primeiros anos da implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), tendo como alicerce as conquistas no campo do direito à educação, garantidas pela Constituição Federal de 1988. Ancorado em diversos autores, pesquisas, documentos e dados estatísticos oficiais, exhibe uma breve análise dos principais marcos legais, operacionais e políticos implementados nos três últimos governos federais, que contribuíram com o processo de configuração da EJA como política pública, destacando os impactos, desafios, rupturas e continuidades decorrentes; reconhecendo, também, conquistas e limites das ações implementadas.

Palavras-Chave: Direito à Educação. Educação de Jovens e Adultos. LDB. Políticas de Educação.

EDUCATION POLITICS OF YOUTH AND ADULTS CURRENTLY AS UNFOLDING OF THE CONSTITUTION AND LDB

ABSTRACT

The article presents reflections on the development of Youth and Adult Education (EJA, in Portuguese acronym) during the early twenty years of the implementation of Law 9.394/1996, based on the achievements in the right to education field, guaranteed by the Federal Constitution/1988. Anchored in several authors, researches, documents and official statistical data, it displays a brief analysis about legal, operational and political frameworks main implemented at the last three federal governments, which contributed to the EJA configuration process as a public politics, highlighting the impacts, challenges, ruptures and continuities, also recognizing the achievements and limits of the actions implemented.

Keywords: Right to education. Youth and adult education. LDB. Education politics.

LA POLÍTICA EDUCATIVA DE JÓVENES Y ADULTOS HOY COMO UN DESARROLLO DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LA LDB

RESUMEN

En el documento se refleja el desarrollo de la Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) durante los primeros veinte años de aplicación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley N°

¹ Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil (2009), Professor Adjunto do PPGE da Universidade Federal Fluminense, Brasil. E-mail: <elionaldoj@yahoo.com.br>.

² Doutorado em Ciências Biológicas - Fisiologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil (2011), Professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: <hellen.beiral@uerj.br>.

³ Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense, Brasil (2015), Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Ifes - Campus de Alegre, Brasil. E-mail: <ferrari.glaucia@gmail.com>.



9.394 / 1996), desde los logros de campo del derecho de la educación garantizada por la Constitución de 1988. Anclado en varios autores, investigaciones, documentos y estadísticas oficiales, muestra un breve análisis de las principales referencias legales, operativas y puestas en práctica por la política en los últimos tres gobiernos federales, que contribuyeron en el proceso de construcción de la EJA como política pública, despegando los impactos, desafíos, rupturas y continuidades que surgieron, y también el reconocimiento de logros y límites de las acciones implementadas.

Palabras-claves: Derecho a la educación. Educación de jóvenes y adultos. LDB. Política Educativa.

INTRODUÇÃO

Em 2016 comemorou-se 20 anos de homologação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9394/1996 (LDB) como um importante marco na história dos direitos sociais no Brasil como Estado Democrático de Direito.

Tomando como referência este documento, o artigo propõe-se a refletir sobre as principais ações políticas voltadas para o acesso e permanência de jovens e adultos nos processos de escolarização desde a sua vigência.

Parte-se da compreensão de que a promulgação da LDB e os desdobramentos que se fizeram a partir dela vieram consolidar o estabelecido no Artigo 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que assume a educação como direito social e subjetivo⁴, extensivo a todos, independente de qualquer condição, e preconiza o papel da educação na vida dos sujeitos, afirmando que deverá visar “ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Assim, a então Constituição Federal situa a relação dialética existente entre a educação e o exercício da cidadania, considerando-a como condição para a plena participação da vida em sociedade.

Os registros e análises históricas sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no contexto da educação brasileira permitem inferir que ela tem sido conduzida, durante décadas, sob uma visão compensatória, utilitarista, emergencial e descontínua, construída, segundo Ventura (2011), sob a predominância de políticas frágeis do ponto de vista institucional, e aligeiradas, da perspectiva de qualidade do processo educacional. Assim, é materializada sob a forma de campanhas, movimentos, programas ou projetos, marcados, de forma geral, por uma formação aligeirada, de baixo custo, relacionada a processos de

⁴ Compreende-se como *direito subjetivo* a prerrogativa do poder de pessoas, organizações e associações de exigirem o cumprimento das disposições constitucionais.

alfabetização e capacitação de mão de obra, desvinculados da Educação Básica, e fundamentados em perspectivas consoantes com as necessidades e demandas imediatas do sistema produtivo.

Com a LDB, a EJA passa a ser concebida como uma modalidade da Educação Básica, o que lhe confere uma dimensão diferente daquela de outrora, na medida em que possibilita a superação da concepção de oferta aligeirada, compensatória e supletiva de escolarização.

Machado (2009, p. 20) afirma que a aprovação da nova LDB “é um ponto-chave na chamada reconfiguração do campo”, pois lhe é conferido um lugar de destaque que pressupõe e reafirma o direito de jovens e adultos à escolaridade, responsabilizando o Estado pela sua oferta. Por consequência, o Estado assume a responsabilidade pela garantia de que a negação do direito à educação de jovens e adultos não se perpetue.

Através da análise dos marcos legais e operacionais da política, busca-se, neste texto, dialogar com essas questões, principalmente analisando, desde 1996, as propostas políticas dos governos federais para a implementação da EJA no país.

É importante destacar que o processo de construção deste artigo é embalado pela profunda inquietação com o momento de crise que vivemos no país, de risco às instituições e à própria democracia.

A EJA PÓS LDB

Construir uma redação que permita ao leitor viajar pela história contemporânea da EJA no Brasil implica revisitar marcos legais e operacionais que nortearam e norteiam as políticas públicas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais.

Apesar deste artigo inserir-se no contexto dos 20 anos após a aprovação da LDB, é fundamental retomarmos o previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), em especial o artigo 205, como ponto de partida para a compreensão da EJA como modalidade da Educação Básica na sociedade contemporânea.

A Constituição brasileira garante o acesso à escola a todos e, neste sentido, inclusive àqueles que, por diversos fatores em suas trajetórias de vida, tiveram o percurso

escolar interrompido ou que não puderam, por inúmeras questões, permanecer na escola na idade regular prevista no sistema de ensino.

Tomaremos como pontos para a discussão os três princípios destacados do artigo 205 – o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho – tecendo articulações com a LDB e as Diretrizes Nacionais Curriculares (Resolução CNE/CEB nº 01/2000 – BRASIL, 2000a) e Operacionais (Resolução CNE/CEB nº 03/2010 – BRASIL, 2010), aprovadas, respectivamente, em 2000 e em 2010, pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Considerar o pleno desenvolvimento da pessoa é fazê-la perceber que o pertencimento sócio-cultural se constrói em conjunto com os pressupostos escolares articulados com seus anseios e vivências.

Se o olhar, ainda hoje, após 20 anos da LDB, for direcionado para os sujeitos da EJA, é fácil perceber que participar do ambiente escolar não significa apropriar-se desse espaço/tempo para alcançar o pleno desenvolvimento como pessoa. Sendo assim, estar inserido em uma sociedade e conhecer sua cultura não significam pertencer a estes dois lugares.

A participação social ativa da pessoa, o interagir com o que lhe é apresentado, tanto no campo econômico quanto no social e cultural, com poder de argumentar criticamente, de forma articulada, pontuando posições individuais e coletivas, representam seu pleno desenvolvimento. Portanto, pensar uma identidade para EJA é permitir reflexões para imaginar (e construir) uma escola que atenda as necessidades de acordo com as particularidades dos sujeitos envolvidos.

Neste sentido, a LDB foi um importante marco legal no que tange ao início de uma percepção escolar diferenciada para os sujeitos tão diversos (JULIÃO, 2015) e com histórias de vida tão desconsideradas pelos direitos já previstos na Constituição. Portanto, com este ato legislativo define-se uma concepção de educação para jovens e adultos, que reserva inferências ao pleno desenvolvimento da pessoa, destacadas, como serão vistas nos artigos 4º, 37 e 38.

No artigo 4º da LDB fica evidenciada a reconfiguração do campo da EJA através de sua caracterização como modalidade de Educação Básica, inteiramente gratuita, tanto no

Ensino Fundamental quanto Médio, respeitando as necessidades e disponibilidades dos jovens e adultos.

Nos artigos 37 e 38, que tratam exclusivamente da EJA, o pleno desenvolvimento da pessoa, postulado como princípio legal na Constituição, emerge mais uma vez e pode ser considerado mais um instrumento conceitual que fortalece o princípio que marca um campo de disputa, principalmente garantindo oportunidades educacionais apropriadas, considerando as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho.

Notadamente, a LDB assume a Educação Básica como política pública no sistema nacional de ensino. Neste sentido, a EJA deixa de ser considerada como projeto de governo, ou como ações pontuais de alfabetização e elevação de escolaridade, principalmente de Ensino Fundamental, para promover o pleno desenvolvimento da pessoa postulado na Constituição.

O princípio constitucional, que garante a educação como preparo da pessoa para o exercício da cidadania, conforme a Declaração de Hamburgo (1997), deve ter como objetivo promover a participação em atividades sociais, econômicas, políticas e culturais, além de ser um requisito básico para a educação continuada durante a vida.

Conforme Haddad e Di Pierro (2000), para além da consolidação dos princípios legais postulados pela Constituição, a LDB deu visibilidade para o início de discussões sobre como pensar em formas de garantir direitos já conquistados, identificar o papel da educação em cenários políticos e históricos e, mais recentemente, refletir a diversidade desses sujeitos da EJA.

A partir das questões apresentadas pela LDB, o Brasil vivencia um momento de intensa mobilização em torno da discussão do sentido da EJA como modalidade da Educação Básica, resultando, em 2000, na aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução CNE/CEB nº 01/2000 – BRASIL, 2000a) que, em seu parecer (CNE/CEB nº11/2000 (BRASIL, 2000b), manifesta o reconhecimento por parte do Conselho Nacional de Educação (CNE) da concepção de EJA como “um modo de existir com característica própria” (BRASIL, 2000b, p. 26), devendo o seu desenvolvimento considerar “as situações, os perfis dos estudantes, as faixas etárias” e se pautar “pelos princípios de equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico próprio” (BRASIL, 2000b).

Dez anos após a publicação das Diretrizes Curriculares foram instituídas, em 2010, as Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução CNE/CEB nº 03/2010 – BRASIL, 2010), normatizando os aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso na EJA, os exames de avaliação do desempenho dos estudantes, a certificação nos exames de EJA e a Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.

O documento defende que (Art. 2º):

Para o melhor desenvolvimento da EJA, cabe a institucionalização de um sistema educacional público de Educação Básica de jovens e adultos, como política pública de Estado e não apenas de governo, assumindo a gestão democrática, contemplando a diversidade de sujeitos aprendizes, proporcionando a conjugação de políticas públicas setoriais e fortalecendo sua vocação como instrumento para a educação ao longo da vida (BRASIL, 2010).

Após muitos debates e questões a respeito da idade mínima para o atendimento aos estudantes da EJA, a Resolução, considerando o disposto no artigo 4º, incisos I e VII, da LDB de 1996 e a regra da prioridade para o atendimento da escolarização obrigatória, normatiza a faixa etária para matrícula no Ensino Fundamental em 15 anos completos; e no Ensino Médio, EM 18, assim como para a realização de seus exames de conclusão.

Considerando a idade-série prevista no sistema nacional de ensino e os resultados negativos de insucesso escolar de um grande número de crianças e jovens, principalmente das classes populares, que não concluem o Ensino Fundamental aos 14 anos, e o Ensino Médio aos 17, compromete o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (*IDEB*)⁵ dos estados, a modalidade tem sido reconhecida pelos governos como mera estratégia de correção de fluxo e limpeza dos indicadores negativos de avaliação. Isto transfere, quase que automaticamente,

⁵ O Ministério da Educação criou, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), que visa a conferir as metas de qualidade de ensino. É feita uma média entre a aprovação e o rendimento em Língua Portuguesa e Matemática. O índice de aprovação é obtido por meio do censo escolar e a verificação de conteúdos é aferida através das avaliações organizadas e coordenadas em nível do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)/MEC. O SAEB é composto pela Prova Brasil, aplicada aos alunos do 5º ano e 9º ano do Ensino Fundamental; e pelo SAEB, aplicada aos alunos do 3º ano do Ensino Médio. O objetivo destas avaliações é identificar as regiões/municípios em que o ensino está deficiente e os aspectos desta deficiência para, então, criar políticas públicas que venha ajudar municípios e escolas a superar tais dificuldades e, assim, efetivar um ensino de qualidade em todo território nacional.

os jovens que completam 15 e 18 anos para a modalidade de EJA ou criando Projetos específicos de correção de fluxo.

MARCOS POLÍTICOS DA EJA

Como marcos políticos que se evidenciam no espaço ocupado pela EJA na agenda dos governos, no contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pode-se afirmar que o esforço para o estabelecimento da EJA enquanto política pública de Estado pode ser considerado como tímido, sendo sua oferta descontínua e diversificada, “executada por diversas instituições da sociedade civil – organizações não-governamentais, sindicatos, entidades empresariais e religiosas, etc.” minimizando, assim, a participação do Estado em sua operacionalização e transferindo “para o Ministério do Trabalho a gestão e o financiamento de parte considerável da educação profissional” (VENTURA, 2011, p.79, *passim*).

O período do governo de Fernando Henrique Cardoso caracteriza-se com a marca da contradição, pois, apesar de elevar a posição da EJA como modalidade de ensino da Educação Básica, promove, no mesmo ano (1996), o veto que impede a contagem das matrículas de EJA no repasse dos recursos previstos no Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) – Lei nº. 9424/96 (BRASIL, 1996). Ademais, o mesmo governo também suspende, através da Emenda Constitucional nº 14/96, o compromisso constitucional referente ao combate ao analfabetismo e à expansão da oferta do Ensino Médio.

Como referência principal, neste período de governo, destacam-se o Programa Alfabetização Solidária (PAS), em 1996, de caráter aligeirado e assistencialista, não articulado com a continuidade do processo educativo, assim como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), criado pelo Ministério do Trabalho, em 1995.

Através da articulação entre movimentos sociais do campo, sobretudo o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e universidades públicas, foi criado, em 1998, o Programa Nacional de Reforma Agrária (PRONERA), sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário. O Programa propunha-se à oferta de cursos que iam

desde a alfabetização até o Ensino Superior, constituindo-se, até os dias atuais, como “um dos programas mais amplos de educação no campo” (FÁVERO, 2011, p. 36).

No final do seu governo, em 2002, foi criado o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), com o principal objetivo de construção de uma referência nacional de EJA por meio da avaliação de competências, habilidades e saberes adquiridos no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida cotidiana (família, trabalho, movimentos sociais, manifestações culturais, etc.).

Com a instituição do novo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), a partir de 2009, o ENCCEJA passou a ser realizado visando à certificação apenas do Ensino Fundamental, pois a certificação do Ensino Médio passou a ser realizada com os resultados do ENEM. Conforme previsto pelo governo Temer, a partir de 2017, o ENEM deixa de conferir certificados para conclusão do Ensino Médio, retornando para o ENCCEJA a sua responsabilidade inicial.

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) promoveu importantes reformulações na implementação da política nacional de EJA no Brasil, destacando-se, dentre elas, a criação, em 2004, (i) da então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação (SECAD)⁶; (ii) a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef a partir de 2007, incluindo as matrículas da EJA na previsão dos seus recursos – **Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007)**; (iii) a instituição, em 2007, da proposta de Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos; e (iv) a implementação do Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLDEJA) em 2010.

A criação da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos pela SECAD para a política nacional de Educação de Jovens e Adultos, em 2007, foi reconhecida como uma importante estratégia que visava a reunir periodicamente representantes de diversos segmentos da sociedade, de cada estado brasileiro, para trabalhar em conjunto, seguindo a filosofia do compromisso pela educação, impetrada pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A intenção era estabelecer uma

⁶ Desde 2012 passou a se chamar Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI).

agenda de compromissos em que cada estado traçasse metas para a Educação de Jovens e Adultos.

Lamentavelmente sem sucesso, a proposta foi adormecida nos anos subsequentes, tornando-se mais um projeto interrompido sem justificativa pelo poder público.

Durante muitos anos, quando se falava em educação para jovens e adultos, imaginava-se estar falando de um grupo social homogêneo com características bio-psico-sociais bem distintas e definidas. Não se levava em consideração as suas particularidades, especificidades, tão pouco a sua diversidade: faixa etária; sexo; raça; credo religioso; ocupação profissional; opção sexual; situação social (privados ou não de liberdade), etc.

Com os avanços instituídos na área, nos últimos anos, principalmente no âmbito do reconhecimento do direito humano fundamental em que se constitui a Educação em seu papel na sociedade contemporânea, a necessidade de compreensão dessas particularidades, para se considerar as propostas político-pedagógicas, traz como primordial a compreensão sobre os sujeitos da EJA.

Na busca pela compreensão dos atuais sujeitos da EJA, passamos a identificar que estamos falando de um campo muito diverso, com muitas particularidades, especificidades e armadilhas. Hoje, principalmente, necessitamos compreender melhor essa modalidade de ensino diante da diversidade do público, levando em consideração, inclusive, suas características no território.

Neste sentido, a proposta política que privilegiava a constituição de Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos representou um importante marco nesta direção, visto que vislumbra possibilitar melhor compreensão dos dados hoje dispersos em estados, regiões, municípios, bairros e comunidades.

No âmbito do PDE (Plano de Desenvolvimento da Escola), as ações buscaram, também, minimizar a dissociação que havia se instaurado entre a EJA e a Educação Profissional, instituindo-se, em 2005, dois programas: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Projovem) e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

Enquanto o Projovem proporcionava a conclusão e certificação do Ensino Fundamental articulados à formação profissional inicial para pessoas de 18 a 29 anos, o Proeja tem como objetivo promover a reintegração do jovem, a partir de 18 anos completos, ao processo educacional dos Ensinos Fundamental e Médio, sua qualificação profissional inicial e de nível técnico e seu desenvolvimento humano.

O Proeja alcançou muitos avanços nos anos iniciais de sua implementação, tornando-se responsável pela inserção do público de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas escolas pertencentes à Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica⁷. Entretanto, desde o início de seu desenvolvimento, o Programa enfrenta desafios relacionados à oferta reduzida de vagas, formação de professores, propostas curriculares e evasão. Estes desafios foram agravados pela estagnação do Governo Federal que, desde 2011, interrompeu o investimento de recursos de ordem técnica e financeira, colocando em risco a continuidade desta política, sendo substituída gradativamente, no governo Dilma Russeff (2011-2016), pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (*Pronatec*) – Lei nº 12.513/11 (BRASIL, 2011).

Em 2009 o Brasil foi sede da VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA). No documento preparatório para a participação brasileira na Conferência (BRASIL, 2009), utilizando como base a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 2006, é apresentado um importante diagnóstico da EJA no Brasil, revelando que,

apesar dos avanços, as deficiências do sistema escolar brasileiro ainda produzem grandes contingentes de pessoas com escolaridade insuficiente, lançando no horizonte a necessidade de construir um sistema educacional que melhore a qualidade do ensino oferecido em todas as modalidades, contemplando a EJA e orientando as políticas para a superação das desigualdades educacionais e sociais (BRASIL, 2009, p. 17).

Segundo o documento, de 1997 a 2006, houve um aumento de 59% para o conjunto de matrículas do Ensino Fundamental, passando a representar 10,5% das matrículas

⁷ Em 2008, através da Lei 11.892 (BRASIL, 2008), foi criada a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica composta pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – Institutos Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR; Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET-RJ e de Minas Gerais – CEFET-MG; e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e Colégio Pedro II.

do país. Analisando estes dados por segmento, constata-se que, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, este crescimento foi de 65%, enquanto nos Anos Finais foi de 55%. Este crescimento ocorreu basicamente devido à rede municipal, cuja participação no total de matrículas no Ensino Fundamental de EJA saltou de 26,4%, em 1997, para 59,2%, em 2006 (BRASIL, 2009, p. 17).

Quanto ao atendimento de EJA no Ensino Médio, os dados apontam para um significativo crescimento de 344%, de 1997 a 2006. No mesmo período, o crescimento de matrículas no Ensino Médio *regular* foi de apenas 39%. O documento ressalta que, quanto menor o crescimento da matrícula no Ensino Médio Regular, maior será a demanda potencial por EJA. Este crescimento decorreu, segundo o documento, essencialmente da ampliação do crescimento do atendimento pela rede estadual, responsável por este nível de ensino.

A partir de 2007, o Censo Escolar começou a indicar queda nas matrículas da EJA, tendência que apresentou continuidade nos anos subsequentes. Somente neste ano, houve “uma queda de quinhentas mil matrículas em relação a 2006” (FÁVERO, 2011, p. 46). E é neste contexto que se instaura o governo Dilma Rousseff (2011-2016).

Só em 2015, a redução foi de 9,48%, em comparação com os dados de 2014, quando foram registradas 3.085.304. Em 2014, a redução foi de 0,56% em comparação a 2013, que tinha 3.102.816 matrículas e já computava uma redução de 20% em comparação com os dados de 2012, quando foram registradas 3.906.877.

Fávero (2011) analisa essa queda como uma consequência da competição entre os vários programas, reforçada pela oferta de bolsas e recursos, e ainda a diferença, em nível de Fundeb, do financiamento das matrículas de EJA em comparação ao ensino regular.

Outro dado fundamental que deve ser levado em consideração nesta discussão é que a considerável diminuição no quantitativo de matrículas da EJA vem acompanhada da mudança do perfil dos sujeitos demandantes. Ao contrário do que geralmente acontecia décadas atrás, em que o público da EJA era majoritariamente de jovens e adultos que não tinham acesso aos bancos escolares, hoje, cresce o número de jovens e adultos que tiveram acesso a escola, porém, por motivos diversos, não conseguiram permanecer nela.

Os dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 mostram que o Brasil, embora tenha universalizado o Ensino Fundamental para o público de 6 a 14 anos, ainda tem uma população de mais de 15 milhões de analfabetos e 65 milhões de

peças com 15 anos ou mais que não concluíram o Ensino Fundamental; e 22 milhões com 18 anos ou mais que, apesar de terem concluído o Ensino Fundamental, não concluíram o Ensino Médio. Este cenário leva a concluir que a demanda atual por escolarização na EJA ainda é muito grande. Ao contrário do que se pode imaginar, a redução do número de matrículas não está relacionada com a diminuição do número de jovens e adultos que necessitam desta política.

A Pesquisa Nacional por Amostragem dos Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE em 2009, aponta diversos fatores que podem justificar essa situação, destacando a falta: de infraestrutura dos espaços escolares para atender as demandas dos alunos jovens e adultos; de formação inicial dos professores que atuam nesta modalidade; de oferta da EJA em horários alternativos (diurno) – para atender os alunos trabalhadores e as mães que não têm com quem deixar os seus filhos; de articulação entre a EJA e o mundo do trabalho; do não reconhecimento da diversidade dos sujeitos da EJA, etc.

De modo geral, no contexto das políticas públicas voltadas para a EJA no governo Dilma, percebe-se a continuidade das ações já desenvolvidas durante o governo anterior, ressaltando um elemento significativo: a criação do Pronatec, em 2011, que se constitui, resumidamente, em uma ação de oferta de cursos de curta duração ou cursos técnicos, não relacionados à EJA inicialmente, desvinculados com as propostas de elevação de escolaridade, de formação integral e de continuidade do processo de escolarização. O Programa também apresenta uma concepção política que incorpora – ou prioriza – a lógica de transferência de recursos públicos para a iniciativa privada.

Esse *sombreamento* do PROEJA diante do Pronatec, segundo Franzoi, Silva e Costa (2013), pode comprometer as conquistas que o primeiro trouxe ao público da EJA, tanto no que se refere ao acesso quanto à qualidade da formação profissional integrada à Educação Básica; também a sua continuidade no âmbito das instituições federais, pois, considerando o caráter emergencial do PRONATEC, este pode ser substituído a qualquer tempo por um novo programa com os mesmos objetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício de análise dos marcos legais e políticos estabelecidos em decorrência da aprovação da LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996) permite concluir que, nas duas últimas décadas, é possível evidenciar avanços e retrocessos na política implementada. Em um enorme descompasso entre os marcos, podemos afirmar que conquistamos importantes normativas que regulamentam a execução da política. Porém, por outro lado, não foi efetivada na prática. Em síntese, os avanços legais não corresponderam efetivamente a conquistas na consolidação da política de EJA. Além da redução de matrículas, discute-se a qualidade do ensino ofertado no país.

Nos anos que correspondem aos governos Lula e Dilma (2003-2016), por exemplo, percebe-se, de forma geral, que a política educacional possibilitou maior visibilidade à modalidade de EJA, ampliando o atendimento aos jovens e adultos mediante a implementação de inúmeros programas. Entretanto, embora estas ações configurem-se relevantes, é possível constatar que a lógica construída durante o governo anterior não foi superada, pois a oferta de EJA, de forma geral, manteve-se fragmentada e ainda primando por uma formação aligeirada.

De maneira geral, concordando com Ventura (2011), apesar da multiplicidade de oferta de programas e das diferenciadas formas de acesso, a EJA ainda não se constituiu, de forma efetiva, como política pública, considerando o caráter focal e aligeirado das iniciativas ditas inclusivas. A pulverização de programas que não dialogam entre si vem gerando a necessidade de intervenção emergencial para controlar evidentes disfunções dessas iniciativas. Sendo assim, é necessário pensar na estrutura dos programas em sua origem, no sentido de evitar a geração de medidas emergenciais; olhar apenas para a ênfase nos processos de certificação dos trabalhadores em detrimento do acesso ao conhecimento; a queda do número de matrículas e sua frágil cobertura nas redes públicas e ensino. A falta de uma ação unitária voltada à universalização e a visão hegemônica de escolarização com lógica compensatória e como preparação para o trabalho nos moldes da acumulação flexível mantém muito distante a transformação das pontuais iniciativas de acesso a EJA uma política pública.

Assim, os desafios que, persistentemente, ainda se colocam à EJA no Brasil para sua constituição como política pública de Estado, que seja comprometida com a perspectiva da emancipação humana, relacionam-se a aspectos quantitativos e qualitativos. Dentre os

primeiros, ressalta-se a urgente reunião de forças para a manutenção da modalidade de EJA nos sistemas públicos de ensino, ampliando sua oferta e o incremento das matrículas nesta modalidade. Dentre os desafios qualitativos, ainda se mostra atual a necessidade de superação da lógica compensatória e assistencialista incorporada historicamente à EJA, que conduza a uma oferta digna e de qualidade para seus sujeitos, inclusive nos aspectos relacionados à infraestrutura.

A EJA não pode continuar sendo desenvolvida por ações pontuais ou por meros projetos de governo, mas necessita ser reconhecida como política estratégica para o desenvolvimento humano, social e político regional.

Compreendendo que a diversidade deve ser entendida como uma construção histórica, cultural, social e econômica das diferenças, analisando os documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica - CONEB (2008) e da Conferência Nacional de Educação - CONAE (2010 e 2014), emergem reflexões importantes que ajudam a pensar sobre as atuais discussões na área de EJA. Os documentos chamam a atenção para o consenso na educação brasileira acerca da necessidade da inclusão, sobretudo quando se observa o caráter excludente da sociedade e suas repercussões na garantia dos direitos sociais e humanos. Porém, para compreender, agir e garantir o reconhecimento e o atendimento à diversidade da EJA, são necessários posicionamentos, práticas políticas e o entendimento da relação entre inclusão, exclusão e diversidade, articulados a uma visão ampla de educação e desenvolvimento sustentável. É fundamental que a política de inclusão que contemple as diferenças supere o aspecto social, visto que se trata de uma noção mais ampla e politizada de inclusão, que tem como eixo o direito ao trato democrático e público da diversidade em contextos marcados pela desigualdade e exclusão social. Nesta perspectiva, as políticas educacionais devem se estruturar de forma a contribuir na discussão da relação entre formação, diversidade, inclusão e qualidade social da Educação Básica.

Portanto, é fundamental problematizar questões, como a contextualização curricular e formação profissional a partir da diversidade regional. Ao pensar em políticas públicas que concorram para a inclusão, há que se garantir que tais políticas reconheçam o direito à diversidade, sem opor-se à luta pela superação das desigualdades sociais; que se tenha clareza sobre a concepção de educação que proporcione a inclusão de todos no processo educacional de qualidade; que politizem as diferenças e as coloquem no cerne das

lutas pela afirmação dos direitos; e que se invista em uma política de educação para o desenvolvimento sustentável, que respeite o sujeito e a natureza.

Algumas questões evidenciadas ao longo do texto, enfrentados pela EJA nas duas últimas décadas, persistem na atual realidade brasileira, destacando-se, principalmente, a ausência de um currículo, de uma proposta pedagógica específica, de recursos e de formação inicial e continuada para docentes e equipe técnica responsável pela política de EJA, adequados para a realidade local, onde a política está sendo implementada.

A não compreensão do que significa a EJA como modalidade de Educação Básica, por exemplo, tem significado a insistência em uma proposta política e pedagogia que reproduz uma adaptação da proposta de ensino regular, prevista para crianças, para jovens e adultos. Na maioria das vezes, além da redução de conteúdos previstos no ensino regular, as propostas pedagógicas para a EJA estão distantes da realidade dos sujeitos, gerando empobrecimento do currículo e infantilização pedagógica.

Por não existir um Projeto Político Institucional nas Secretarias de Educação e pela ausência na institucionalização das práticas políticas, administrativas e pedagógicas na implementação da EJA, fica muito difícil compreender as particularidades regionais e construir um sistema de ensino fundamentado e adequado a cada realidade.

Com o distanciamento da proposta político pedagógica dos sujeitos, automaticamente reduz-se constantemente as matrículas na modalidade e, conseqüentemente, diminui-se o número de turmas e de escolas que oferecem a modalidade de EJA. Assim não é difícil identificar os motivos que, hoje, justificam o desmantelamento da política de EJA no Brasil.

Estamos vivendo um dos momentos mais críticos da história da nossa democracia. O golpe parlamentar e empresarial que aprovou o injustificado *impeachment* em agosto de 2016, orquestrado por uma parte conservadora da sociedade (e apoiado por instituições que se afirmam republicanas), põe em risco conquistas históricas das classes populares e trabalhadoras.

Os últimos acontecimentos no país – destacando-se o resultado das últimas eleições em várias capitais do Brasil, principalmente em São Paulo e Rio de Janeiro, e a ameaça da aprovação no Congresso de projetos de lei que violam a nossa constituição e escancaram

a nossa economia para o capital externo – abrem cicatrizes que vulnerabilizam nossa cidadania.

Diante da histórica crise política, econômica, institucional e ética que vivemos no Brasil, tememos pelo nosso futuro e por todas as conquistas políticas, econômicas e sociais das classes populares da última década. Lamentamos que estejamos assumindo a cultura que acredita e defende a ideia de direitos do *EU* e direitos dos *OUTROS* em detrimento de direitos de *TODOS*.

Com o avanço e consolidação da cultura de direita no mundo, os últimos acontecimentos têm representado um duro golpe nas forças progressistas e democráticas, fortalecendo cada vez mais o discurso conservador apolítico, machista, homofóbico, sexista, etc., que não reconhece o “direito de ser igual quando a diferença nos inferioriza e o direito de ser diferente quando a igualdade nos descaracteriza” (SANTOS, 2003, p. 56).

Sem sombra de dúvida, o campo progressista tem, agora (mais do que nunca), o desafio de mobilizar os movimentos sociais, as centrais sindicais e a população em geral em torno de uma possível *frente progressista* em luta por um horizonte menos nebuloso para as futuras gerações.

Não podemos simplesmente aguardar que o tempo consiga curar as cicatrizes. Precisamos nos reorganizar e nos reconstruir a partir dos nossos próprios escombros. Precisamos seguir unidos, defendendo *nenhum direito a menos* para todos, principalmente recuperando horizontes políticos que foram iniciados em 2003, e da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos (2007).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. LEI 9.424/1996 (Lei ordinária) 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60, par. 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE 11/2000. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: CNE, 2000b.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 1 de 2000a**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: CNE, 2000.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB nº 3 de 2010**. Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília, DF: CNE, 2000.

_____. **Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005**. Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.

_____. **Decreto nº 5840 de 13 de julho de 2006**. Cria o Programa Nacional de Integração da Educação Básica Profissional com a Educação na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA). Brasília, DF: Presidência da República, 2006.

_____. Lei 11.494 - Regulamenta o FUNDEB, altera a Lei nº 10.195 e dá outras providências. 2007.

_____. **Conferências Nacionais de Educação Básica** (Documento final). Brasília, DF: MEC, 2008.

_____. **Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e de Educação de Jovens e Adultos**. Brasília, DF: Ministério da Educação/SECAD, 2008.

_____. **Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI CONFINTEA)**. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.

_____. Lei 9394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1996.

_____. **Conferências Nacionais de Educação: construindo o sistema nacional articulado de educação – o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação** (Documento final). Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. **Lei 12.513/2011**. Programa Nacional e Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011.

FÁVERO, O. Políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: SOUZA, J. dos S.; SALES, S. R. (orgs). **Educação de Jovens e Adultos: políticas e práticas educativas**. Rio de Janeiro: NAU Editora: EDUR, 2011. 240p., pp. 29-48.

FRANZOI, N. L.; SILVA, C. O. B., COSTA, R. de C. D. PROEJA E PRONATEC: a dança dos atores entre a formulação e a implementação de políticas governamentais. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação – Anpae, 2013, Recife. **Anais do evento**. Recife [s.n.], 2013.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, nº. 14, Mai/Jun/Jul/Ago 2000, p. 108-194.

HAMBURGO. **Declaração de Hamburgo sobre Educação de Adultos**. V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos: V CONFINTEA, Alemanha: Julho, 1997.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem dos Domicílios (PNAD)**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2009.

_____. **Censo 2010**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2010.

INEP. **Censo Escolar 2012**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

_____. **Censo Escolar 2013**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014.

_____. **Censo Escolar 2014**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

_____. **Censo Escolar 2015**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

JULIÃO, E. F.. A diversidade do sujeitos da educação de jovens e adultos. In: MEDEIROS, C.C; GASPARELLO, A; BARBOSA, J.L. **Educação de jovens, adultos e idosos: saberes, sujeitos e práticas**. Niterói: UFF/Cead, 2015, p. 157-170.

MACHADO, M. M. A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública. **Em Aberto**, Brasília, v.22, n.82, p. 17-39, nov., 2009.

SANTOS, B. de S. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

VENTURA, J. A trajetória histórica da educação de jovens e adultos trabalhadores. In: TIRIBA, L.; CIAVATTA, M. (orgs). **Trabalho e Educação de Jovens e Adultos**. Brasília: Liber Livro e Editora UFF, 2011, 276p., pp. 57-97.

RECEBIDO EM 09 DE ABRIL DE 2017.

APROVADO EM 26 DE JUNHO DE 2017.