



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO E LICENCIATURA EM HISTÓRIA

LARISSA MEDEIROS BERNARDI

**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ÂMBITO FEDERAL: DOIS GOVERNOS DE POSSIBILIDADES (1995-2010)**

FLORIANÓPOLIS

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO E LICENCIATURA EM HISTÓRIA

LARISSA MEDEIROS BERNARDI

**A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ÂMBITO FEDERAL: DOIS GOVERNOS DE POSSIBILIDADES (1995-2010)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção de aprovação na disciplina HST 7801 – Trabalho de Conclusão de Curso na Universidade Federal de Santa Catarina.
Orientadora: Profa. Dra. Joana Vieira Borges

FLORIANÓPOLIS

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Bernardi, Larissa Medeiros

A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL: DOIS GOVERNOS DE POSSIBILIDADES (1995-2010) / Larissa Medeiros Bernardi ; orientadora, Joana Vieira Borges, 2023.

78 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em História, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. História. 2. Educação de Jovens e Adultos. 3. História da Educação. 4. Políticas Públicas. I. , Joana Vieira Borges. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em História. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

ATA DE DEFESA DE TCC

Aos treze dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e três, às catorze, na sala trezentos e vinte e quatro do Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Santa Catarina, reuniu-se a Banca Examinadora composta pela Professora Joana Vieira Borges, Orientadora e Presidente, pela Professora Dandara Oliveira, Titular da Banca, e pela Professora Jéssica Duarte de Souza, Suplente, designadas pela Portaria nº 10/2023/HST/CFH da Senhora Chefe do Departamento de História, a fim de arguirm o Trabalho de Conclusão de Curso da acadêmica **Larissa Medeiros Bernardi**, subordinado ao título:” **A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL: DOIS GOVERNOS DE POSSIBILIDADES (1995-2010)**”. Aberta a Sessão pela Senhora Presidente, a acadêmica expôs o seu trabalho. Terminada a exposição dentro do tempo regulamentar, a mesma foi arguida pelos membros da Banca Examinadora e, em seguida, prestou os esclarecimentos necessários. Após, foram atribuídas notas, tendo a candidata recebido da Professora Joana Vieira Borges a nota final 10,0, da Professora Dandara Oliveira a nota final 10,0, e da Professora Jéssica Duarte de Souza a nota final 10,0; sendo aprovada com a nota final 10,0. A acadêmica deverá entregar o Trabalho de Conclusão de Curso em sua forma definitiva, em versão digital ao Departamento de História até o dia vinte de março de dois mil e vinte e três. Nada mais havendo a tratar, a presente ata será assinada pelos membros da Banca Examinadora e pela candidata.

Florianópolis, 13 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.a Joana Vieira Borges

Prof.a Dandara Oliveira

Prof.a Jéssica Duarte de Souza

Candidata Larissa Medeiros Bernardi



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA
Campus Universitário Trindade
CEP 88.040-900 Florianópolis Santa Catarina
FONE (048) 3721-9249 - FAX: (048) 3721-9359

Atesto que a acadêmica Larissa Medeiros Bernardi, matrícula n.º 11201607, entregou a versão final de seu TCC cujo título é A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO FEDERAL: DOIS GOVERNOS DE POSSIBILIDADES (1995-2010), com as devidas correções sugeridas pela banca de defesa.

Florianópolis, 16 de março de 2023.



Documento assinado digitalmente

Joana Vieira Borges

Data: 17/03/2023 18:01:59-0300

CPF: ***.209.929-**

Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Profa. Dra. Joana Vieira Borges
Orientadora

À Maria Teresinha Vicente de Medeiros, que me ensinou o amor pela aprendizagem
e pelo ensino antes de partir.

“Ensinar e aprender não podem
dar-se fora da procura, fora da boniteza e da alegria”
(FREIRE *apud* GADOTTI, 2014, p. 19)

RESUMO

A presente pesquisa é desenvolvida por uma aluna concluinte do curso de graduação em história da Universidade Federal de Santa Catarina e tem por objetivo compreender como foram realizadas as políticas públicas para Educação de Jovens e Adultos nos governos de Lula e FHC através de artigos acadêmicos selecionados no portal de periódicos da CAPES. São estudadas as formas com que os autores analisam e expõe essas políticas na construção de um estudo histórico sobre as ações desses dois governos. Os textos analisados foram escolhidos pela combinação de palavras-chaves, recorte temporal e temática. Na elaboração do trabalho são retomadas concepções sobre o direito à educação, a trajetória da EJA, a EJA no cenário internacional e conceitos básicos sobre políticas públicas. Na análise desenvolvida são apresentadas e discutidas as políticas públicas para a EJA dos governos de FHC e Lula. Essa pesquisa possibilita compreender como foi tratada a EJA por esses dois governos e fornece motivos pelos quais a modalidade ainda não se consolidou na estrutura educacional básica e pública brasileira.

Palavras-chave: EJA; políticas públicas; governo Lula; governo FHC.

ABSTRACT

The present research is developed by a graduating student from the History course of the Federal University of Santa Catarina and has the objective of understand how were done the public policies for Youth and Adult Education in the governments of Lula and FHC through academic papers selected in the CAPES' journal portal. The ways in which the authors analyze and expose these policies are studied in the construction of a historical study on the actions of these two governments. The analyzed texts were chosen by the combination of keywords, time frame and theme. In the elaboration of the work, conceptions about the right to education, the trajectory of Youth and Adult Education, Youth and Adult Education in the international scenario and basic concepts about public policies are resumed. In the developed analysis, the public policies for Youth and Adult Education of the FHC and Lula governments are presented and discussed. This research makes it possible to understand how youth and adult education was treated by these two governments and provides reasons why the modality has not yet been consolidated in the Brazilian basic and public educational structure.

Keywords: Youth and Adult Education; public policies; FHC' government; Lula' government.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CET - Comissão Estadual de Trabalho/Emprego
CNE - Conselho Nacional da Educação
CNEJA - Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONFINTEA - Conferência Internacional de Educação de Adultos
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
COVID-19 - Doença do Coronavírus do ano de 2019
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EDA - Educação de Adultos
EJA - Educação de Jovens e Adultos
ENEJA - Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos
EPT - Educação Profissional e Tecnológica
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FISC - Fórum Internacional da Sociedade Civil
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT - Grupo de Trabalho
ICAE - Conselho Internacional de Educação de Adultos
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
MEPF - Ministério Extraordinário da Política Fundiária
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTb - Ministério do Trabalho

ONU - Organização das Nações Unidas
PAS - Programa Alfabetização Solidária
PEQ - Planos Estaduais de Qualificação
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD/IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM - Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
SBHE - Sociedade Brasileira de História da Educação
SEB - Secretaria de Educação Básica
SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEFOR - Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional
SET - Secretaria Estadual do Trabalho
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
WCEFA - Conferência Mundial sobre Educação para Todos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. EDUCAÇÃO DE JOVENS ADULTOS E O ESTADO: PROMOÇÕES DE DIREITOS E GARANTIAS	19
1.1. A EJA e o direito à educação.....	19
1.2. Políticas públicas: definições e historicidade.	31
CAPÍTULO 2 – AS DISCUSSÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EJA PRESENTE NOS ARTIGOS ACADÊMICOS DO PORTAL DA CAPES	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74

INTRODUÇÃO

A tarefa de enfrentar a História é arriscada; os problemas brotam de todos os lados e ganham as mais diferentes formas. Mas, a tarefa em relação à História da Educação é arriscadíssima. Os historiadores, mesmo admitindo as suas dissensões, pelo menos aludem-se mutuamente, porque, bem ou mal, reconhecem o ofício de historiar. Mas, a quem se reporta aquele que investiga a História da Educação?¹

A quem pertence a História da Educação? Essa pergunta apareceu em minha cabeça muitas vezes durante a minha formação, e, em especial, durante a pesquisa que compõe esse trabalho. Talvez, a resposta seja que pertence a todos e a ninguém, afinal de contas, a história é uma narrativa que qualquer um pode reivindicar, mas que seu pertencimento depende da identificação de quem está observando. Mas a História da Educação possui uma trajetória peculiar, vivendo em um limiar que vai de ciência auxiliar à área temática. Muitas vezes rejeitada pelos historiadores de formação, construída em grande parte pelos estudiosos da educação.

Essa reflexão é trazida em diversos trabalhos que pensam sobre a área e que buscam contribuir no seu estudo. Miriam Warde, em um artigo do ano de 1991, resume como a história, mesmo com as renovações vivenciadas no século XX nunca se aproximou da História da Educação. Essa ideia também é trazida por Francisco Falcon, que comenta:

Escolhi aleatoriamente algumas das obras que, a partir dos anos de 1970, procuram analisar, segundo perspectivas bastante distintas, os rumos da produção historiográfica ocidental. Entre os inúmeros aspectos abordados em tais obras (coletivas, por sinal), observa-se sempre a importância cada vez maior da história cultural, de início restrita à chamada história das mentalidades. Mas também se pode observar nesse mesmo universo textual a ausência quase completa de trabalhos relativos à história da educação, como se não competisse realmente aos historiadores o estudo e a pesquisa de tal história.²

Complementando o que foi relatado, o autor Sergio Montalvão expõe como essa prática da história de não se atentar à educação se apresenta também na realidade acadêmica brasileira, ele descreve:

¹ WARDE, Mirian Jorge. Contribuição da História para a Educação. **Em aberto**, 1990, p. 03.

² FALCON, Francisco José Calazans. História cultural e história da educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, 2006, p. 328.

A permanência e o crescimento da História da Educação devem-se, no entanto, não apenas aos esforços do GT da ANPED e da SBHE, mas à continuidade das defesas de dissertações e teses sobre o assunto nos cursos de pós-graduação strictu sensu desde o início da década de 1970. (...) Nos cursos de pós-graduação em História, entretanto, a recíproca não tem sido a mesma. O interesse pela educação em dissertações e teses defendidas por historiadores de quatro universidades do Rio de Janeiro (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/História Social, Universidade Federal Fluminense – UFF, Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e Pontifícia Universidade Católica – PUC/Rio), nos anos de 1998 a 2008, ficou em 2,1% dos trabalhos finalizados.³

Pode-se observar, portanto, que o campo da História, por diversas vezes relegou as pesquisas acerca da História da Educação para a área da Pedagogia/Ciências da Educação, sem devidamente valorizá-la, como se seu estudo só fosse de interesse daqueles que vão ter alguma formação para a docência, desconsiderando que a educação é um elemento humano, social e político essencial para a compreensão da sociedade e de seu período, assim como outras áreas exploradas pelos historiadores como, por exemplo, das atividades econômicas, da linguagem, das artes, do mundo do trabalho e outras. Confirmando o exposto, Falcon afirma:

Assim resumidamente descritas as origens quer das abordagens ou dimensões da realidade histórica, quer das disciplinas setoriais, como vem a ser o caso da história da educação, fica evidenciado que tais disciplinas possuem o caráter de disciplinas de intersecção entre dois campos principais – no caso em tela, entre o campo das ciências históricas e o das ciências da educação. Permanece no ar o problema da autonomia da história da educação em relação às ciências da educação, sendo válido perguntar, com Solà (1995, p. 213): o que é a história da educação? História aplicada aos fenômenos educativos ou teoria da educação, quer dizer, exposição da ciência pedagógica por uma forma histórica? Segundo esse mesmo autor, a história da educação não se libertou ainda de seu antigo lastro filosófico mesmo funcionando hoje, em geral, nos departamentos de teoria e história da educação, o que implica o fato de que seus pesquisadores e docentes são, na maioria das vezes, universitários sem formação histórica específica.⁴

³ MONTALVÃO, Sérgio de Sousa. **POR UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO: a lei de diretrizes e bases e a democracia da terceira república (1946-1961)**. 2011. 261 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011, p. 11.

⁴ FALCON, 2006, p. 333.

Esvaziar a profunda historicidade da educação considerando apenas as diferentes formas de ensinar ao longo do tempo, é deixar passar a oportunidade de extrair a riqueza de um assunto que muitas vezes passa despercebido para muitos historiadores. Pois as diferentes maneiras como se desenrola a educação espelham a sociedade, revelando seus valores, fraquezas, dilemas e paradoxos; sendo que dessa forma, o sistema educacional de um país reflete e reproduz dentro de si todas as desigualdades e exclusões existentes no campo político-social. A educação não existe descolada de sua realidade, pelo contrário, o que se pode perceber é que a relação entre sociedade e educação, tão complexa e intrincada, revela mais do que aquilo que superficialmente se levaria em consideração. Essas questões tão latentes e cheias de potencial podem ajudar a construir um quadro histórico mais completo, seja do tempo presente ou do passado.

Meu apego a historicidade da educação vem das experiências vividas na graduação⁵. Durante ela tive a oportunidade de fazer diversos contatos com a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e sua literatura específica. Experenciei pessoalmente os percalços que professores, professoras, alunas e alunos da EJA passam quase que cotidianamente e pude perceber o quanto a EJA é um campo cheio de particularidades, que muitas vezes sobreviveu aos ataques externos devido ao compromisso das pessoas que a compõe, que realmente acreditam nesse projeto. Percebo que já é tempo de a História voltar os olhos para a EJA e ver o campo rico e cheio de possibilidades que ali existe.

Além disso, considero de extrema importância produzir uma pesquisa sobre EJA na atual conjuntura que se encontra o Brasil⁶. Os ataques que o governo de Bolsonaro realizou às formas de educação libertadoras e democráticas devem ser combatidos de todas as formas, inclusive no meio acadêmico. Reforçar a importância de uma modalidade de educação que

⁵ Meu primeiro contato com a EJA foi através de um projeto de extensão do Laboratório de História da Saúde e Sociedade, sob a orientação da professora Renata Palandri Sigolo nos anos de 2012 e 2013, no qual eram oferecidas oficinas sobre a utilização de plantas medicinais em diversos períodos da história para turmas de EJA. Durante esse projeto pude conhecer a forma como EJA em Florianópolis se organiza e o método adotado para o ensino. No ano de 2014 fiz meu estágio obrigatório da graduação em um núcleo de EJA no bairro do Morro das Pedras, também em Florianópolis. Na primeira etapa do estágio acompanhei de perto a prática de professores e alunos do dia a dia do núcleo, na segunda etapa participei ativamente das orientações de pesquisa dos alunos e junto ao meu parceiro de estágio, propusemos uma oficina para os alunos.

⁶ É importante ter em mente que a não reeleição de Bolsonaro não impediu que suas ideias continuem contaminando a sociedade. O congresso eleito em 2022 manteve, em sua maioria, seu caráter conservador que flerta e adota conceitos e estéticas neofacistas e segue a todo momento com suas intencões de minar práticas democráticas, igualitárias e libertadoras.

busca reparação, paridade, equidade e autonomia é um exercício político na tentativa de se construir um mundo melhor, mais justo e humano para todos, especialmente para aqueles que vivem ou viveram em processos de marginalização e exclusão nas suas vidas.

A pesquisa aqui apresentada é uma contribuição à modalidade Estado do Conhecimento, na qual, por meio do levantamento realizado no portal da CAPES, busca compreender as políticas públicas em âmbito federal voltadas a EJA nos governos de FHC e Lula por meio do conhecimento que foi produzido na própria época, levando em consideração os processos sociais, políticos, culturais e históricos que influenciaram o período e seus avanços, retrocessos, rupturas e permanências que permeiam os desenvolvimentos dessas políticas.

Não está se buscando avaliar ou quantificar essas políticas públicas voltadas à EJA, mas compreender a existência dessas, como e porque, considerando quais processos possibilitaram suas existências e as diferentes formas de participações nessas, a partir dos artigos encontrados. Não se configurando como uma análise de políticas públicas em seu sentido estrito, a pesquisa é um estudo histórico sobre as reflexões e discussões feitas sobre estas, sob uma perspectiva que busca integrar o político e o social. Sendo realizada em fontes bibliográficas, trata-se de uma revisão bibliográfica de publicações feitas acerca das políticas públicas para EJA dos governos FHC e Lula.

Dessa forma, pode-se afirmar que a importância dos estudos historiográficos reside na possibilidade de desencadear revisões teóricas e metodológicas, criticando aquilo já produzido; sendo capazes de provocar reconstruções na História da Educação, e permitindo “dissolver as fronteiras que separam a História da Educação da História, relativas às demais expressões da vida social”⁷. A revisão bibliográfica, em especial, se realizada através da crítica e análise histórica, é capaz de trazer importante contribuição nessa dissolução de barreiras especulativas.

Tendo grande importância na construção do conhecimento da área proposta “As pesquisas denominadas ‘estado da arte’ ou ‘estado do conhecimento’ são definidas como de caráter bibliográfico e possuem o propósito de mapear e debater determinada produção acadêmica”⁸. Estas buscam “responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e

⁷ WARDE, 1990, p. 07.

⁸ PITON, Nathalia Nicolau; MACHADO, Cristiane. Clima escolar: mapeamento e análise de artigos científicos constantes no portal de periódicos CAPES. **Revista @ambienteeducação**. São Paulo: Universidade Cidade de São Paulo, v. 12, n. 1, jan/abr 2019, p. 51.

privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas”⁹ as pesquisas científicas e acadêmicas.

Do ponto de vista de uma análise histórica, esse tipo de pesquisa se torna ainda mais interessante na sua construção, pois possibilita apreender diferentes dimensões impregnadas na produção conhecimento, como as disputas políticas e sociais de determinada época. Além disso, “Não é cabível, por exemplo, que estudos que se pretendam históricos sejam arquitetados com base no desconhecimento do que já foi produzido na área sobre os mesmos temas por eles escolhidos”¹⁰. Desse modo, a pesquisa de estado de conhecimento traz em si grande importância, pois sintetiza importantes informações sobre o tema selecionado, permitindo construir um quadro mais amplo daquilo que está sendo analisado.

Questão inevitável no desenvolvimento desta pesquisa é perceber-la também sob o âmbito da história política, sendo necessário considerar que “Uma história política envolve definir os contornos do que se chama ‘política’, envolve identificar formas culturais, midiáticas, linguísticas, ideológicas e representacionais sob as quais os agentes significam suas existências; envolve ainda as inúmeras interações sociais nas quais estão imersos os seres históricos (economia, família, instituições, etc.)”¹¹. Desse modo, educação e política se constituem como dimensões humanas em constante e profunda correlação, “Assim, há necessidade de uma reflexão mais sistemática sobre os argumentos que tentam sustentar uma propalada autonomia da história da educação como um campo historiográfico particular, ao lado da história política, ou, como querem outros, da história cultural”¹², ou seja, a separação entre esses campos é artificial, e, portanto, é a partir da união dessas áreas que esta pesquisa tem seu ponto de partida.

Em certos momentos do passado da historiografia, os estudos que levavam o adágio de políticos eram vistos como obsoletos e esvaziados. A má fama da História Política advém das teorias positivistas do final do século 19, quando a História se consolidava como ciência. Principal estudioso da área na época, Ranke defendia a objetividade na produção dos estudos históricos. Dessa forma, a produção histórica do final do século 19 e das primeiras décadas do século 20 eram inspiradas por essas teorias e se atentavam, em sua grande maioria, em

⁹ FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & sociedade**, v. 23, 2002, p. 258.

¹⁰ WARDE, 1990, p. 06.

¹¹ MENDONÇA, Sonia Regina; FONTES, Virgínia. História e teoria política. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Novos Domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 60.

¹² LIMA e FONSECA *apud* FALCON, 2006, p. 333.

narrar fatos e feitos políticos, encerrando a História Política a contar a biografia de governantes e ordenar acontecimentos.

Factual, subjetivista, psicologizante, idealista, a história política reunia assim todos os defeitos do gênero de história do qual uma geração almejava encerrar o reinado e precipitar a decadência. Se se imaginar ponto por ponto o contrário desse retrato cruel, ter-se-á o essencial do programa que a história regenerada se atribuía. Estava, portanto, escrito que a história política arcaria com os custos da renovação da disciplina: história obsoleta, subjugada a uma concepção antiquada, que tinha tido o seu tempo. Havia chegado a hora de passar da história dos tronos e das dominações para a dos povos e das sociedades.¹³

A história passou por uma profunda transformação em meados do século 20, expandindo seus objetos de investigação e as formas de investigá-los. Dessa forma, a ciência se reconfigurou afastando-se de tudo aquilo que remetia aos trabalhos anteriores, buscando renovação. É nesse processo que surgem estudos das mentalidades, do cotidiano, das estruturas, da linguagem, da cultura etc. Essas transformações aconteceram também pelas trocas e influências dos estudos de outras ciências. Assim, a História pelos seus contatos e diálogos aprendeu novos meios e temas, que por fim, acabaram por aproximá-la novamente da política.

Nas duas últimas décadas do século 20, as discussões sobre o político e as ciências políticas cresceram e a aproximação da História foi inevitável. As perguntas dos historiadores traziam de volta à tona a área e a renovação da História Política teve forma plural e dialógica.

“De fato, a renovação da história política foi grandemente estimulada pelo contato com outras ciências sociais e pelas trocas com outras disciplinas. É uma verdade geral a utilidade, para todo ramo do saber, de abrir-se a outros e acolher contribuições externas, mas o objeto da história política, sendo por sua natureza interdisciplinar, torna isso uma necessidade mais imperativa que em outros casos. É impossível para a história política praticar o isolamento: ciência-encruzilhada, a pluridisciplinaridade é para ela como o ar de que ela precisa para respirar.”¹⁴

A pluridisciplinaridade define um estudo histórico que analisa publicações sobre políticas públicas na educação. A adoção dos conceitos das ciências sociais e políticas se

¹³ REMOND, 2003, p.18.

¹⁴ REMOND, 2003, p.29.

mostra indispensável, assim como o diálogo com pensamentos e teorias da história e da educação. Além disso, é necessário aprofundar-se na educação de jovens e adultos. Discutindo o processo histórico de como a educação de jovens e adultos se tornou um direito fundamental e quais as funções do Estado em relação a garantia desses direitos.

É neste debate que se inicia o primeiro capítulo desse trabalho. Nele são elaboradas essas questões trazendo de forma breve de onde surgem essas noções e qual a importância delas. No primeiro capítulo também são retomadas as noções e discussões dos encontros internacionais sobre educação de adultos promovidas pela UNESCO. É construído um breve panorama sobre as CONFINTEAs, como ocorreram e quais foram seus principais debates. Ainda no primeiro capítulo, são expostas fundamentações básicas sobre como foram concebidas e o que são políticas públicas, demonstrando os diferentes processos que integram e influenciam sua realização. São apresentados alguns conceitos que permitem o aprofundamento das discussões que serão trazidas no capítulo seguinte.

O segundo capítulo traz um panorama sobre a pesquisa no portal da CAPES, elucidando o método utilizado e fazendo os apontamentos iniciais acerca das publicações encontradas. Aprofundando-se nas fontes, é por meio delas que se tece um debate através das análises e discussões encontradas sobre como os governos de FHC e Lula perceberam e buscaram atender a EJA com suas políticas. É nesse diálogo que se constrói as reflexões da presente pesquisa.

Por fim, as considerações finais trazem algumas observações do que foi percebido como mais relevante sobre a discussão da presente pesquisa, reforçando as motivações e a importância de se elaborar pesquisa sobre políticas educacionais para jovens e adultos.

CAPÍTULO 1. EDUCAÇÃO DE JOVENS ADULTOS E O ESTADO: PROMOÇÕES DE DIREITOS E GARANTIAS

1.1. A EJA e o direito à educação.

Quando falamos de educação já não discutimos se ela é ou não necessária. Parece óbvio, para todos, que ela é necessária para a conquista da liberdade de cada um e o seu exercício da cidadania, para o trabalho, para tornar as pessoas mais autônomas e mais felizes. A educação é necessária para a sobrevivência do ser humano. (...) O direito à educação é reconhecido no artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como direito de todos ao “desenvolvimento pleno da personalidade humana” e como uma necessidade para fortalecer o “respeito aos direitos e liberdades fundamentais”. A conquista deste direito depende do acesso generalizado à educação básica, mas o direito à educação não se esgota com o acesso, a permanência e a conclusão desse nível de ensino: ele pressupõe as condições para continuar os estudos em outros níveis. O direito à educação não se limita às crianças e jovens. (...) Esse direito deve ser garantido pelo Estado, estabelecendo prioridade à atenção dos grupos sociais mais vulneráveis.¹⁵

Apesar de considerada, atualmente, como um direito básico e “garantido”, a educação ainda é um campo de profundas disputas e lutas. Mesmo que trazida na Declaração Universal dos Direitos Humanos como um direito fundamental a todas as pessoas, a educação não necessariamente é compreendida dessa forma. Existem aqueles que a consideram um privilégio, ou apenas um serviço a ser oferecido, ou seja, uma mercadoria¹⁶. A garantia da educação e o acesso a esta como um direito de todos e todas é de extrema importância para que se possa reivindicar ações governamentais que contemplem a área.

Na evolução histórica dos direitos, consideram-se três gerações de direitos humanos. A primeira geração corresponde aos direitos civis e políticos: as liberdades individuais, o direito à vida, segurança, igualdade de tratamento perante a lei, o direito de propriedade e de ir e vir. A segunda compreende os direitos econômicos e sociais como direito à saúde, educação, moradia, trabalho, lazer e os direitos trabalhistas. A terceira é a dos chamados direitos dos povos, que correspondem a direitos tais como o direito ao

¹⁵ GADOTTI, Moacir. **Educação de Adultos como Direito Humano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. p. 17.

¹⁶ Sobre a mercantilização da e na educação, recomendo a leitura do texto: RIKOWSKI, Glenn. Privatização em educação e formas de mercadoria. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 393 - 413, 20 fev. 2018.

desenvolvimento, à paz e à participação no patrimônio comum da humanidade.¹⁷

No campo de promoção de direitos é essencial que se compreenda que esses direitos considerados humanos, e básico a todos, funcionam de forma complementar, portanto, ter direito à liberdade, vida, segurança, igualdade, conectam-se ao acesso à saúde, moradia, trabalho, educação, promoção da paz e outros. Esses direitos não funcionam de forma isolada, mas relacionando-se uns aos outros. “Os direitos humanos são todos interdependentes. Não podemos defender o direito à educação sem associá-lo aos outros direitos”¹⁸. Dessa forma, ao cercear um desses direitos, conseqüentemente, todos os outros serão afetados, tolhidos e/ou suprimidos.

Entre os direitos individuais do homem, o direito à educação é o mais importante, com a única exceção do direito à vida, fonte de todos os direitos do homem. O direito à educação é uma condição prévia ao verdadeiro gozo de quase todos os direitos do homem por uma pessoa individual. Este direito é uma pedra angular de todos os direitos do homem, pois, se uma pessoa não é correctamente educada, ele ou ela é incapaz de gozar verdadeiramente os outros direitos do homem. Em consequência, **a realização do direito à educação é a tarefa mais elevada que se impõe, tanto a cada indivíduo como ao Estado em que esse indivíduo vive.**¹⁹

Ora, sendo a educação um direito fundador, este não pode ser restrito à uma faixa etária específica, mas acessível a qualquer pessoa, em qualquer momento de sua vida. Desse modo, a educação de crianças e adolescentes não deve ser priorizada em detrimento da educação de jovens e adultos. Contudo, isso não tem impedido os governos de deixarem a revelar pessoas que não puderam iniciar e/ou concluir seus estudos nas idades consideradas “regulares”. Sendo assim, existe, hoje, pessoas que vivem à margem de direitos por decisões tomadas por aqueles que exercem os governos, os quais escolheram dar preferência a certa faixa etária.

A reivindicação da Educação de Jovens e Adultos como uma modalidade de educação básica não é uma demanda nova,

¹⁷ GENEVOIS, Margarida Bulhões Pedreira. Os direitos humanos na história. *In*: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, 2008. p. 75.

¹⁸ GADOTTI, 2009, p. 18.

¹⁹ PRZETACZNIK *apud* MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O PÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO... **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003. p. 766. Grifo meu.

A questão que envolve o acesso ou não de jovens e adultos à escolarização não é uma temática que se inaugura com a chegada do século 21, nem no Brasil nem no mundo. Há pelo menos três séculos a humanidade se depara com a necessidade de maior acesso ao conhecimento sistematizado pela escola por parte da população jovem e adulta, em especial a chamada população economicamente ativa, já que é a partir do fortalecimento do Estado Liberal e do sistema capitalista que se vê a instituição escolar como uma forte aliada na preparação de mão de obra. Em meados do século 20, para além da concepção utilitarista dessa educação voltada para a capacitação de jovens e adultos trabalhadores, com a preparação de mão de obra, o período posterior à Segunda Guerra Mundial irá introduzir outros componentes para justificar a necessidade de uma nação letrada. À premência pela reconstrução das nações devastadas pela guerra somam-se discursos de construção de uma cultura de paz, em que homens e mulheres precisariam reaprender o caminho da convivência e da tolerância mútua, e, ainda, inúmeras campanhas de alfabetização cuja concepção é baseada na expectativa de que mães escolarizadas contribuiriam para a escolarização e a luta por outros direitos sociais de crianças e adolescentes.²⁰

Essa questão inclusive está inserida nas legislações atuais sobre o assunto, como visto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a qual prevê:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

(...)

VII – **oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;**²¹

A modalidade da EJA se configura como um campo próprio dentro da educação básica. Afastando-se dos ensinamentos fundamental e médio considerados regulares, a EJA tem se construído com singularidades e métodos particulares, que buscam compreender melhor quem são seus participantes e como atendê-los de modo mais adequado. Portanto,

não podemos esquecer que o lugar social, político, cultural pretendido pelos excluídos como sujeitos coletivos na diversidade de seus

²⁰ MACHADO, Maria Margarida. 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, nov. 2009. pp. 18-19.

²¹ BRASIL. Lei nº 9.394, de 16 de dezembro de 1996. Essa Lei foi regulamentada pela Lei nº 9.536/97, art. 49, parágrafo único, e pelos Decretos de nºs 2.208/97, arts. 36, 39, 40, 41 e 42, 2.306/97, arts. 16, 19, 20, 45, 52, 54 e 88, 2.494/98, art. 80, 3.276/99, arts. 61 a 63, e 3.860/2001, arts. 9, 44, 46, 52, 53 e 80. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 2005. Grifo meu.

movimentos sociais e pelo pensamento pedagógico progressista tem inspirado concepções e práticas de educação de jovens e adultos extremamente avançadas, criativas e promissoras nas últimas quatro décadas. Essa história faz parte também da memória da EJA. É outra história na contramão da história oficial, com concepções e práticas por vezes paralelas e até freqüentemente incorporada por administrações públicas voltadas para os interesses populares.²²

Herdeira das concepções de Educação Popular desenvolvidas na década de 1960, a EJA mantém em sua essência os conceitos e princípios desse movimento. Como afirma Miguel Arroyo,

A educação popular e de jovens e adultos reflete os movimentos populares e culturais da época. A intuição dos educadores progressistas foi captar nesses movimentos por espaços urbanos, moradia, escola saúde, terra... o sentido humano, cultural, pedagógico. A Pedagogia do Oprimido, da Libertação, da Emancipação, do fazer-se humanos. A sensibilidade foi mais pedagógica do que escolar. Nesse aspecto, enraíza seu conhecimento mundial, como um dos movimentos pedagógicos mais radicais dos últimos cinquenta anos.²³

A Educação Popular foi uma espécie de movimento originado de ações promovidas no início dos anos 1960, em sua maioria na região Nordeste brasileira, tendo como o principal nome a ser destacado Paulo Freire.

Na efervescência no contexto histórico da realidade brasileira, foi realizada a implantação de vários movimentos designados de cultura popular, entre os quais destacam-se: Movimento de Cultura Popular (MCP, Recife, 1960); Centro Popular de Cultura da União Nacional dos Estudantes (UNE, 1961), que se expandiu para vários estados; Campanha De Pé no Chão se Aprende a Ler (Natal, 1961); Campanha de Educação Popular da Paraíba (CEPLAR, 1962); Movimento de Educação de Base (MEB), criado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), em 1961, com apoio do governo federal; e o Sistema de Alfabetização Paulo Freire, que, a partir da experiência de Angicos, em 1963, inovou radicalmente não só o conceito de alfabetização como consolidou o próprio modo de trabalhar com os adultos.²⁴

²² ARROYO, Miguel. A Educação de Jovens e Adultos em tempos de exclusão. In: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva**: contribuições à educação de jovens e adultos. Brasília: UNESCO, 2008. Pp. 221-222.

²³ *Idem*, p. 229.

²⁴ FÁVERO, Osmar e FREITAS, Marinaide. A educação de adultos e jovens e adultos: um olhar sobre o passado e o presente. **Inter-ação**, Goiânia, v. 36, n. 2, jul./dez. 2011. p. 371.

Essas ações promoveram uma ruptura com as formas anteriores de se pensar e promover EJA, dando um novo olhar para como eram percebidos os analfabetos, sendo que “Naquele período, crescia a preocupação com a conscientização; as ideias de Paulo Freire começavam a ser difundidas pelo país e o analfabeto passava a ser visto como um ser capaz, dono de sua própria história”²⁵. Dessa forma, a educação de pessoas adultas é concebida como uma forma de criar consciência crítica e politizada nos meios mais simples e empobrecidos, além de valorizar a cultura popular.

o importante a destacar do conjunto dos movimentos de cultura e educação popular do início dos anos de 1960 é:

- a) o conceito de cultura popular, assumido como fundamental, do qual passou a derivar o conceito de educação popular – não a disseminação da cultura erudita aos setores populares, mas a consideração da cultura do povo como expressão de sua visão de mundo e, a partir dela, no que se designou conscientização, pensar a transformação da realidade em uma perspectiva democrática;
- b) uma nova forma, conseqüentemente, de entender a alfabetização, proposta por Paulo Freire, com expressa dimensão política; e
- c) a definição e vinculação assumida dos movimentos de cultura e educação popular com o movimento social mais amplo, no qual teve origem e ao qual se alia na luta por um novo projeto histórico.²⁶

Pelo seu teor democratizante, crítico, politizado, popular e revolucionário, os movimentos de Educação Popular foram interrompidos com o golpe civil-militar de 1964, que impediram a continuidade desses trabalhos, perseguiram os educadores envolvidos e desestruturaram as redes de promoção dessas ações. Apesar de alguns desses trabalhos terem caráter solidário, grande parte destes aconteceram como políticas públicas em âmbito local.

A possibilidade de se promover políticas públicas voltadas à EJA com qualidade foi comprovada nesse período, porém, estas foram encerradas antes de poderem ser ampliadas a todo o território nacional, impedindo assim que existisse uma política de Estado consolidada para a EJA.²⁷ As ações desarticuladas e passageiras dos governos do período da ditadura, e a pouca relevância dada a EJA nos governos do período da redemocratização, como será visto no próximo capítulo, reafirmam aquilo que diversos autores expõem sobre o tratamento dos governos a EJA.

²⁵ SILVA, Caio Cabral da. **Produção acadêmica sobre Educação de Jovens e Adultos (2000-2010)**. 2018. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Escola de Filosofia, Letras e Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2018. p. 29.

²⁶ FÁVERO e FREITAS, 2011. p. 371.

²⁷ SILVA, 2018. p. 52.

Em 2014, Moacir Gadotti escreveu em seu texto “Por uma política nacional da educação popular de jovens e adultos”: “Precisamos, sim, de Educação de Jovens e Adultos de qualidade. Por isso precisamos urgentemente de uma política nacional de Educação de Jovens e Adultos (EJA); **uma política de Estado, e não apenas programas transitórios e conjunturais de governo**”²⁸, reforçando a ideia de que política de Estado diverge das ações e campanhas pontuais e desarticuladas, que sequer podem ser chamadas de políticas públicas. Estas deveriam ser consolidadas e vitalícias, existindo e permanecendo independente de agendas governamentais que variam de acordo com os resultados eleitorais. Como afirma, também, Maria Margarida Machado, corroborando a ideia de que as ações localizadas, como amparo jurídico, e/ou financiamento, não significam uma consolidação real da política educacional.

As ações voltadas para EJA revestem-se de uma certeza histórica quanto aos limites e possibilidades de essa modalidade constituir-se como política pública de Estado, na garantia do acesso da educação como direito de todos. Não basta o arcabouço legal, embora ele já exista; não bastam as condições efetivas de financiamento, que já estão inicialmente dadas pelo Fundeb: é fundamental a permanente inquietação e mobilização dos sujeitos que demandam a EJA, pelos seus mais diversos motivos, por meio dos fóruns. Isso fará com que a vigilância no cumprimento e aprimoramento das leis seja uma constante nessa modalidade.²⁹

O processo de consolidação da EJA também é perpassado por discussões e resoluções de órgãos e organizações internacionais que acabaram por influenciar os diferentes tratamentos que os governos dispensaram a ela. A ONU e sua agência especializada voltada a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) tem grande importância na construção das discussões do campo da educação de adultos e do estabelecimento do direito à educação para todos. Os encontros realizados pela UNESCO, entre eles, e de maior importância quando falamos de EJA, são as CONFINTEAs (Conferência Internacional de Educação de Adultos) que englobaram as principais tendências sobre a EJA, muitas das quais acabaram por inspirar os governos e suas diversas políticas públicas.

A primeira CONFINTEA foi realizada em Elsinore, na Dinamarca, no ano de 1949. Tendo como título apenas “Educação de adultos”, a agenda do evento manteve de fora os

²⁸ GADOTTI, Moacir. **POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO POPULAR DE JOVENS E ADULTOS**. São Paulo: Moderna: Fundação Santillana, 2014. p. 14.

²⁹ MACHADO, 2009. p. 35. Grifo nosso.

temas de alfabetização e educação profissional, que segundo o autor Timothy Ireland³⁰ o que foi escrito acerca dessa exclusão foi “primeiro, que o departamento de educação de adultos da UNESCO não cobria alfabetização e educação básica, e, segundo, que a definição britânica dominante na época excluía alfabetização e educação técnica e profissional”³¹. Portanto, foram preferências teóricas que acabaram por afastar esses temas deste primeiro encontro. De qualquer forma, a conferência tem grande importância por ter criado as bases para as conferências seguintes e por ter dado forma e visibilidade ao tema, “A Conferência de Elsinore marcou sem dúvida um avanço grande na cooperação e consulta internacionais no campo específico da educação de adultos”³².

Ainda de acordo com Timothy Ireland, a segunda CONFITEA, que ocorreu em Montreal, no Canadá em 1960, foi “Realizada num período de múltiplas e complexas mudanças sociais, econômicas e culturais no mundo ocidental”³³. Essa conferência trouxe discussões ampliadas, como afirma o autor:

Não há dúvida de que o conceito de EDA é significativamente mais amplo do que o de Elsinore. Abrange alfabetização e educação técnica, mas inclui também processos de escolarização para adultos que não tiveram acesso à educação continuada (o que o relatório chama de “educação suplementar”) para todos fazendo uso de métodos considerados tradicionais e as novas oportunidades abertas pelos meios de comunicação. A Conferência recomendou que a EDA fosse considerada como parte integral e orgânica de cada sistema nacional de educação e, conseqüentemente, recebesse a atenção e os recursos devidos.³⁴

Foi nessa conferência que a concepção de educação ao longo da vida foi citada pela primeira vez, tendo sua defesa no discurso final do presidente da Conferência Roby Kidd que “frisou a necessidade de reconhecer a educação como um processo que continua ao longo da vida, que é, ao mesmo tempo, o direito de todos e de responsabilidade da humanidade”³⁵. Além disso, no documento final da conferência foi recomendado que a

³⁰ O autor Timothy Ireland é um dos organizadores da obra “Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFITEA” principal referencial desse trecho do capítulo, uma excelente obra para aqueles que tem interesse sobre o assunto.

³¹ IRELAND, Timothy D. Sessenta anos de CONFITEAs: uma retrospectiva. In: IRELAND, Timothy Denis; SPEZIA, Carlos Humberto (org.). **Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFITEA**. Brasília: UNESCO, MEC, 2014. p. 33.

³² *Idem*, p. 34.

³³ *Idem*, p. 36.

³⁴ IRELAND, 2014, p. 36.

³⁵ *Ibidem*.

UNESCO disponibilizasse mais recursos financeiros e humanos para atender as demandas, tanto na busca de soluções como no acompanhamento das medidas tomadas nas diferentes nações.

No ano de 1972 se realizou a terceira CONFINTEA, na cidade de Tóquio, no Japão. Ireland comenta que:

É importante também lembrar que a conferência de Tóquio foi realizada no bojo da publicação do famoso Relatório Faure, “Aprender a ser”, que impactou de forma duradoura as discussões em torno da educação ao longo da vida. Apesar das regras e procedimentos, Tóquio foi avaliada como uma conferência bastante produtiva que ajudou avançar nas discussões sobre educação de adultos na perspectiva da educação ao longo da vida e sobre a centralidade da aprendizagem para esse processo.³⁶

O Relatório Faure, chamado de “Aprender a ser”, foi um importante documento publicado pela UNESCO também em 1972, o qual “traz a visão humanista da educação e aprendizagem como processo de continua renovação e evolução por toda a vida”³⁷. O documento, que tem influência sobre as concepções de educação de jovens e adultos até os dias atuais, é considerado um marco teórico para a área. Portanto, a conferência de Tóquio se deu no auge da difusão dessas ideias. O documento final dessa terceira conferência retomava a recomendação da conferência anterior de que a educação de adultos fizesse parte do sistema educacional nacional e convocava todas as autoridades das nações participantes para que contribuíssem com a educação de adultos.

O Relatório Final frisa que: “os adultos querem aprender coisas específicas em estágios diferentes das suas vidas [...]. Assim o principal objetivo da educação está se tornando o de ajudar as pessoas aprenderem sozinhas” [sic]. O Relatório deixa claro que o significado de “ao longo da vida” não é que as pessoas devem participar de aprendizagem organizada do útero ao túmulo, mas na idade de dois ou três anos até o final da vida, devem ter acesso a oportunidades de aprendizagem. Continua, afirmando que a palavra-chave é aprendizagem, que se distingue claramente da palavra educação na sua acepção tradicional. Destaca o fato de que os educadores não devem se preocupar com a transmissão de informação de um educador a um educando senão com as necessidades dos aprendentes que monitoram

³⁶ *Idem*, p. 37.

³⁷ BOKOVA, Irina. *Message from Ms Irina Bokova, Director-General of UNESCO for the new edition of the Faure report*. In: FAURE, Edgar. **Learning to be: the world of education today and tomorrow**. 2. ed. Paris: Unesco, 2013. p. 3. Traduzido por mim do original em inglês: “It set out a humanist vision of education and learning as a continuously renewed and evolving process throughout life”.

as suas próprias respostas e sabem como utilizar as ferramentas mais recentes da aprendizagem.³⁸

Entre a realização das CONFINTEAs acontecem outros encontros e eventos de preparação para a próxima conferência. Entre a terceira e quarta CONFINTEA, houve a Conferência Geral da UNESCO, em 1976, que possui grande importância por ter aprovado a Recomendação de Nairobi³⁹ sobre a Educação de Adultos:

Não há dúvida de que o documento que mais marcou os treze anos entre a III e IV CONFINTEAs foi o intitulado “Recomendação sobre o desenvolvimento da educação de adultos”, aprovado e adotado na 19ª Sessão da Conferência Geral da UNESCO, realizada em Nairóbi (Quênia) em 1976. Constituiu a primeira ação normativa nesse campo amplo e complexo.⁴⁰

As disputas e os acirramentos dos conflitos ao redor do mundo acabaram por refletir indiretamente nas discussões da quarta CONFINTEA⁴¹, que ocorreu na cidade de Paris, na França, no ano de 1985. Ireland afirma que “O tema principal da conferência “O desenvolvimento da educação de adultos: aspectos e tendências”, embora bastante geral, foi ancorado num certo consenso sobre o conceito amplo da educação estabelecido na Recomendação de Nairóbi”⁴². O relatório final da conferência adota como palavra-chave o termo “aprendizagem” e frisa que “O ato de aprender, jazendo no centro de toda atividade educacional, transforma seres humanos de objetos à mercê de eventos em sujeitos que criam a sua própria história”⁴³.

O ponto em comum que as quatro primeiras conferências sempre apontaram foi a dificuldade de dimensionar as informações sobre a educação de adultos. A escassez de dados e ausência de estatísticas era um dos problemas em comum. Quase todos os relatórios finais

³⁸ IRELAND, 2014, p. 39.

³⁹ A Recomendação pode ser lida na íntegra em: UNESCO. Anexo 5. Recomendações sobre o desenvolvimento da educação de adultos. *In*: IRELAND, Timothy Denis; SPEZIA, Carlos Humberto (org.). **Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA**. Brasília: UNESCO, MEC, 2014. pp. 166-184.

⁴⁰ IRELAND, 2014, p. 41.

⁴¹ Joachim H. Knoll comenta alguns desses pontos e o que ele chama de “*páthos* retórico” da conferência no trecho sobre a Conferência de Paris do texto: KNOLL, Joachim H. A história das Conferências Internacionais da UNESCO sobre a Educação de Adultos - de Elsinore (1949) a Hamburgo (1997): a política internacional de educação de adultos através das pessoas e dos programas. *In*: IRELAND, Timothy Denis; SPEZIA, Carlos Humberto (org.). **Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA**. Brasília: UNESCO, MEC, 2014. pp. 22-24.

⁴² IRELAND, 2014, pp. 42-43.

⁴³ *Idem*, p. 44.

das conferências e as suas recomendações sugeriam a criação de índices e o registro de informações sobre esses dados que se aprofundassem para além de taxas de alfabetização.

A estruturação das CONFINTEAs mais recentes obedeceu a seguinte configuração:

As últimas duas CONFINTEAS – V e VI – seguem um formato organizativo e mobilizador bastante parecido. Ambas são precedidas por amplos processos de mobilização e documentação que objetivam estabelecer tendências e desafios globais. Os Estados membros são convidados a preparar e validar os seus relatórios nacionais sobre o estado da arte da EJA no seu respectivo país da forma mais participativa e coletiva possível. As duas conferências são precedidas por cinco conferências regionais e cada uma das quais produz o seu relatório regional de síntese tomando como insumo principal os relatórios nacionais. Cada conferência termina com um documento divulgado e debatido antes e durante o encontro e aprovado por unanimidade no final: a Declaração de Hamburgo em 1997 e o Marco de Ação de Belém em 2009. Porém, o contexto e clima em que cada Conferência foi realizada foram bastante distintos, o que se refletiu no tom das declarações finais e no espírito formalístico de cada evento.⁴⁴

Hamburgo, na Alemanha, foi a sede da quinta CONFINTEA que aconteceu no ano de 1997. A década de 1990 foi um período prolífero, no qual ocorreram diversos encontros e conferências da comunidade internacional sobre diversos assuntos, incluindo a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que aconteceu em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Relacionando os dois eventos, Ireland afirma:

Depois da Conferência de Tóquio, talvez seja a Conferência de Educação para Todos em Jomtien (Tailândia) o evento mais marcante, inclusive por ter estabelecido metas concretas para a educação escolar de crianças e de jovens e adultos. Jomtien adotou o conceito de educação básica que satisfaz as necessidades básicas de aprendizagem de cada pessoa – criança, jovem ou adulto –, propondo uma visão ampliada, que não seria restrita à educação escolar nem à infância. Hamburgo aprofundou e ampliou o conceito de educação para todos os jovens e adultos ao longo da vida.⁴⁵

A defesa do conceito de educação ao longo da vida seguiu conduzindo a conferência, na qual se ampliou as discussões, tendo sido adotada uma estrutura que permitiu maior participação da sociedade civil, como Timothy Ireland expõe:

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Idem*, p. 46.

A Conferência foi organizada em torno de quatro atividades principais: 1) discussões plenárias; 2) a adoção da “Declaração de Hamburgo” e da “Agenda para o Futuro”; 3) uma troca de experiências sobre o presente e futuro de aprendizagem de adultos no mundo, por meio de 33 sessões paralelas e 4) uma série de mesas redondas e painéis públicos. Duas comissões discutiram a Declaração e a Agenda. A proposta do Secretariado da Conferência de que todos os participantes tivessem direito à voz foi aceita, reservando o direito ao voto aos representantes dos Estados-membros. Assim, a V CONFINTEA contou com o maior público, incluindo uma diversa e numerosa representação da sociedade civil, realizada num clima participativo e democrático.⁴⁶

A conferência de Hamburgo teve o desafio de conciliar as disparidades da educação de adultos em países industrializados e países em desenvolvimento, em um momento em que “pela primeira vez no discurso sobre a educação de adultos, produtividade e democracia são vistas como exigências simultâneas para o desenvolvimento humano”⁴⁷.

O documento originado nessa conferência, a Agenda para o Futuro, é “organizada em dez temas, cada tema apresentado de forma descritiva seguido por um elenco de compromissos. Em geral, a Agenda evita estabelecer metas concretas”⁴⁸. Em seus diversos pontos, que em sua grande maioria não foram cumpridos, a agenda estabeleceu a realização de um encontro que acontecesse na metade do tempo entre as conferências. Esse encontro ocorreu em Bangkok, na Tailândia, em 2004, chamado de Balanço Intermediário da V CONFINTEA.

O Balanço Intermediário de Bangkok registra o declínio no financiamento público para a aprendizagem e educação de adultos (UNESCO, 2004, p. 205) e seu alarme relacionado à mudança de perspectiva – do otimismo de Hamburgo para um clima de medo e insegurança em 2003. Enfatiza a urgência de monitorar as metas e recomendações aprovadas na V CONFINTEA, e, na ausência de instrumentos próprios, sugere que essas recomendações devem ser articuladas com o Plano Internacional de Ação da Década de Alfabetização da ONU e o Marco de Ação de Dacar, utilizando o mecanismo do Relatório de Monitoramento Global da EPT para acompanhar o progresso com respeito especialmente à alfabetização (UNESCO, 2004, p. 209). Não é de surpreender que o lema escolhido quase como palavra de ordem para o processo da VI CONFINTEA foi “Da retórica para a ação”.⁴⁹

⁴⁶ *Idem*, p. 47.

⁴⁷ *Idem*, p. 48.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Idem*, p. 49.

Realizada em dezembro de 2009, a sexta CONFINTEA aconteceu em Belém, no Brasil, e teve como lema oficial “Aproveitando o poder e o potencial da aprendizagem e educação de adultos para um futuro viável”. Além do balanço intermediário, a preparação para o evento contou com “relatórios nacionais e regionais, Conferências Regionais e o Relatório Global junto com um Marco de Ação a serem apresentados e aprovados na Conferência”⁵⁰.

Diferentemente da conferência anterior, a estrutura da Conferência de Belém restringiu a participação da sociedade civil, limitando a participação aos integrantes das delegações nacionais e as organizações convidadas pela ONU, não tendo participações avulsas.

Com o espírito de aprofundar as temáticas propostas pela CONFINTEA e preparar os representantes da sociedade civil para uma participação mais informada e eficaz, o ICAE organizou um seminário online para discutir quatro questões específicas – alfabetização para todos, educação e migração, educação de pessoas adultas no mundo de trabalho e redução de pobreza – e posteriormente, o Fórum Internacional da Sociedade Civil (FISC), antecedendo a CONFINTEA em Belém em dezembro de 2009. Outro segmento que se mobilizou para a Conferência foi o dos aprendentes, os sujeitos do processo de aprendizagem e educação de adultos. Embora os educandos viessem se organizando desde a década de 90, processo esse que o lançamento em 2000 do movimento internacional dos Festivais de Aprendizagem (Adult Learners’ Week) ajudou a consolidar, foi em 2009 durante a Conferência Internacional na Escócia (de 31/03 a 04/04/2009) que os aprendentes resolveram estabelecer uma rede global de aprendentes adultos e produzir uma Carta Internacional dos Aprendentes Adultos. O painel dos aprendentes e a apresentação dessa Carta, que destacou o direito de todos os educandos adultos de participar no desenvolvimento de políticas para sistemas de aprendizagem ao longo da vida (Artigo 1º), tiveram ampla ressonância na Conferência em Belém.⁵¹

De caráter pragmático, as discussões e o documento resultante da Conferência trouxeram questões de implementação da Educação de Adultos, reforçando a temática do Marco de Ação de Belém:

(...) refletia a estrutura e o tom de pragmatismo do Marco de Ação de Belém e o objetivo declarado de avançar da retórica para a ação. Os sete eixos do documento versam sobre alfabetização de adultos; políticas; governança; financiamento; participação, inclusão e equidade; e qualidade,

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Idem*, pp. 51-52.

terminando com recomendações para o Monitoramento da Implementação do Marco de Ação de Belém.⁵²

Em 2022, aconteceu a sétima CONFINTEA, em Marrakesh, no Marrocos. O evento teve como título “Educação e aprendizagem de adultos para o desenvolvimento sustentável – uma agenda transformadora”⁵³. Realizado após quase 2 anos de pandemia da COVID-19 e em meio ao conflito na Ucrânia, o evento trouxe um tom de responsabilização e de otimismo em meio a um cenário internacional bastante conturbado.

O relatório lançado durante a Conferência “Reimaginar Nossos Futuros Juntos — Um novo contrato social para a educação” produzido pela Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação direcionou o documento final da VII CONFINTEA. O Marco de Ação de Marrakech trouxe 48 pontos a serem trabalhados, levando em consideração a Agenda do Desenvolvimento Sustentável, declarando que a educação ao longa da vida é um dos meios pelos quais será possível construir um futuro mais sustentável.

As CONFINTEAs, seus marcos de ação, relatórios preparatórios e balanços intermediários revelam não só as tendências intelectuais e discussões sobre a educação de adultos de determinados períodos, como também trazem a busca pela consolidação do campo, a promoção de direitos e o desenvolvimento de ações que coloquem em prática esses esforços. Tudo isso sendo feito por uma organização internacional, que dialoga com diferentes nações de diversos contextos.

O que se pode perceber é que a EJA é um campo prolífero e em constante construção e muitas vezes sob profunda ameaça. Olhando para a sua trajetória nota-se os avanços seguidos de rupturas. Não há garantias, muitas vezes os dados são insuficientes e mascaram a real situação, mas o que é perceptível é que existe a busca por sua consolidação.

1.2. Políticas públicas: definições e historicidade.

Buscar construir uma pesquisa cuja parte dos objetos de análise são políticas públicas voltadas a EJA é um exercício de conectar processos históricos anteriores com conjunturas

⁵² *Idem*, pp. 52-53.

⁵³ Traduzido livremente por mim do título original “*Adult learning and education for sustainable development – a transformative agenda*”.

do contemporâneo, pois como afirma Miguel Arroyo, “A configuração da EJA como um campo específico de responsabilidade pública do Estado é, sem dúvida, uma das frentes do momento presente”⁵⁴, e mais “O campo da Educação de Jovens e Adultos tem uma longa história. Diríamos que é um campo ainda não consolidado nas áreas de pesquisa, de políticas públicas e diretrizes educacionais, da formação de educadores e intervenções pedagógicas”⁵⁵.

Retomando algumas questões,

De 2003 até 2005, as mudanças mais significativas nos critérios adotados se referem à mudança de concepção política sobre o direito de todos, reconhecendo o direito à educação como um direito humano fundamental, que exige, em certos momentos, um atendimento especial para segmentos da população estruturalmente fragilizados. Como o direito é de todos, e a concepção ética e histórica que o embasa entende que assegurar esse direito impõe o reconhecimento da diversidade de realidades e de sujeitos, as políticas para a área exigem o concurso da sociedade e do poder público, buscando redizer o sentido de parceria, desgastado ao longo dos anos.⁵⁶

Ainda que seja fruto de um processo anterior e complexo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é concretizada em um momento de intensas mudanças por todo o globo. Trazendo em si direitos que deveriam ser garantidos a todos, a Declaração define que esses direitos são fundamentais as pessoas simplesmente por estas serem pessoas. Sendo prerrogativas inerentes à condição humana, que não resultam de concessões políticas e sociais⁵⁷.

A Declaração é a bússola que norteia as legislações que vão sendo produzidas durante a segunda metade do século 20 e início do século 21 no Brasil, elencando demandas fundamentais que cabe ao Estado suprir para as pessoas que o compõe. Ou seja, acredita-se que “os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos estão inseridos em todas as constituições do mundo moderno e constituem parâmetros para a democracia”⁵⁸. O

⁵⁴ ARROYO, Miguel. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 20.

⁵⁵ *Idem*, p. 19.

⁵⁶ HENRIQUES, Ricardo e IRELAND, Timothy. A Política de Educação de Jovens e Adultos no Governo Lula. In: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos**. Brasília: UNESCO, 2008. pp. 350-351.

⁵⁷ GENEVOIS, 2008, p. 69.

⁵⁸ *Idem*, p. 75.

conteúdo da Declaração ainda se mostra muito atual, quando a garantia e manutenção de direitos fundamentais ainda são reféns de debates de concessão ou não destes.

Essas discussões dos direitos fundamentais se posicionam no plano político quando se torna obrigação dos Estados oferecer tais garantias ao inseri-las em suas legislações constituintes, assumindo seu papel de fundador de direitos. Para compreender como o Estado e seus governos agem é necessário debruçar-se sobre o estudo de políticas públicas, buscando entender como estas funcionam, para que e para quem servem.

A temática das políticas públicas se integra ao campo das ciências políticas, sendo uma área de análise cheia de possibilidades e diferentes percepções, que instrumentaliza e possibilita o estudo da política no tempo presente. Segundo Celina Souza,

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos. O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências.⁵⁹

Dessa forma, o estudo de políticas públicas organiza-se a partir das demandas do contemporâneo para servir de instrumento de compreensão do mesmo. Em um artigo de

⁵⁹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, jul./dez. 2006. pp. 21-22.

revisão da literatura da área, Celina Souza faz um apanhado das diversas definições possíveis para o que são políticas públicas:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.⁶⁰

Todas essas definições expõem algo fundamental: que ao se analisar políticas públicas compreende-se as diferentes concepções dos governos acerca de qual é o papel do Estado. Mais que isso, ao questionar essas políticas públicas é possível traçar e reconhecer diversos processos históricos que se desencadeiam no âmbito político.

Ora, os contornos da política não são dados a partir dela própria, como, aliás, ocorre em todas as dimensões da vida humana. É na complexa teia de relações sociais que configura um período ou processo histórico que podemos encontrar e definir tanto as formas de poder e sua cristalização quanto os movimentos que, aberta ou discretamente, envolvem conflitos e disputas por ele.⁶¹

A indissociabilidade entre fenômenos sociais, políticos, econômicos, culturais e, por consequência, históricos se mostram, então, presentes em todas as etapas das políticas públicas, pois “o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real”⁶². As diferentes formas que os governos agem em relação às várias demandas sociais são influenciadas por diversos processos.

⁶⁰ SOUZA, Celina. POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003. pp. 12-13.

⁶¹ MENDONÇA, Sonia Regina; FONTES, Virgínia. História e teoria política. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Novos Domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 61.

⁶² SOUZA, 2003. p. 13.

No caso de políticas públicas voltadas à educação, ou, políticas educacionais, como podem ser chamadas, além de interesses dos mais variados daqueles que participam e interferem nas etapas de elaboração e implementação destas, é necessário levar em conta, também, aquilo que afirma Sandra Polon:

Quando se aborda a temática políticas educacionais, é importante lembrar que a compreensão desta depende de alguns fatores importantes, tais como: o processo histórico de organização social, o desenvolvimento do capitalismo, as contradições e conflitos existentes na relação homem/natureza e homem/homem em todos os seus aspectos, sociais, culturais, econômicos, ideológicos, políticos e científicos, dos quais resultaram os avanços e atrasos em sua evolução, seriam esses aspectos importantes para serem levados em consideração numa perspectiva não linear.⁶³

Sendo assim, políticas educacionais possuem historicidade, sendo que “Em qualquer circunstância, o processo de desenvolvimento das políticas educacionais se dá a partir de um contexto de mudanças ligadas à estrutura social, ou seja, é determinado por um tipo de política que vigora numa dada sociedade”⁶⁴, ou, resumidamente, políticas educacionais são diretamente relacionadas a estrutura sócio-política de onde fazem parte, e são, por consequência, constituídas e constituintes de processos históricos presentes nessa estrutura.

Ademais, o processo que envolve a formulação e execução de políticas públicas, incluídas as educacionais, é mais complexo e intrincado do que pode parecer inicialmente. Diversos atores participam de diversas etapas. Esses chamados atores das políticas públicas são pessoas e/ou instituições de diferentes esferas que compõe a sociedade. Além das participações diretas como por governantes e legisladores,

outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse, os movimentos sociais e as agências multilaterais, por exemplo, com diferentes graus de influência segundo o tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.⁶⁵

Instituições internacionais como a ONU, a UNICEF, tem grande influência na formulação de políticas públicas, pois geram documentos como relatórios e pareceres que

⁶³ POLON, Sandra Aparecida Machado. **Política Educacional**. Guarapuava: Unicentro, 2010. p.21.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ SOUZA, 2003, p. 15.

informam sobre o assunto de interesse dando panoramas e indicando direções para seguir, especialmente no caso de políticas educacionais. Este é o caso, por exemplo, dos Marcos de Ação oriundos das CONFINTEAS, que estabelecem metas concretas para que os governos cumpram.

Além disso, fóruns, grupos de pesquisa e organizações locais também elaboram documentos e estudos que impactam tanto a formulação quanto a implementação de políticas educacionais. Isso fica evidenciado nas mobilizações em relação ao PAS (Programa Alfabetização Solidária) descritas por Maria Margarida Machado:

Aliado às incertezas, que eram evidentes, da eficiência de uma ação de alfabetização como era a proposta pelo PAS, o Brasil viveu um momento de intensa mobilização em torno da discussão do sentido da EJA como modalidade da educação básica (como previsto na LDB). Isso resultou numa demanda dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e dos fóruns de EJA ao Conselho Nacional da Educação (CNE) para uma explicitação desse novo sentido atribuído à EJA e desencadeou a realização de audiências públicas para discutir o tema, cujo resultado encontra-se sistematizado no Parecer CNE/CEB nº 11/2000, elaborado pelo conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA.⁶⁶

É por meio da ação dessas coalizões de forças, sejam internas, ou externas, que são implementadas ou transformadas as políticas educacionais, pois pressionam os governos a agirem e colocarem em suas agendas algumas demandas específicas.

O que se observa, a partir das questões dessas correlações de forças, é que as políticas públicas são pressionadas por meio de intervenções administrativas, injeção de recursos econômicos, pois as forças interna e externa acabam apresentando pressões na definição e implementação de políticas públicas.⁶⁷

Desse modo, as políticas públicas não se resumem a ações unilaterais dos governos, mas como resultado de diálogos e embates de diversos atores. Essas disputas e colaborações podem ser percebidas nas entrelinhas dos documentos oficiais, mas principalmente, nas publicações que se debruçam a estudar essas ações dos governos, que serão analisadas no próximo capítulo.

⁶⁶ MACHADO, 2009, p. 21.

⁶⁷ POLON, 2010, p. 27.

CAPÍTULO 2 – AS DISCUSSÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: A EJA PRESENTE NOS ARTIGOS ACADÊMICOS DO PORTAL DA CAPES

Em meados de março de 2020, durante o *lockdown* instaurado pelo governo de Santa Catarina no início da emergência pandêmica da COVID-19, foi realizado o levantamento das fontes para a presente pesquisa. Durante alguns dias, passando página por página de resultados de pesquisa no Portal da CAPES, foram selecionados os textos que integraram o corpo de fontes deste presente trabalho.

A escolha do Portal de Periódicos da CAPES se deu por conta de alguns fatores. Primeiro, por ser uma ferramenta simples para utilização e permitir a personalização dos filtros de pesquisa, e segundo, por ser um ambiente promovido pelo próprio Estado para a divulgação de publicações acadêmicas. Segundo Piton e Machado “O Portal começou a ser planejado na década de 1990 e foi lançado oficialmente em novembro do ano 2000. É totalmente financiado pelo governo e foi criado considerando-se a escassez de informação científica internacional nas bibliotecas brasileiras”⁶⁸, dessa forma pode-se perceber que se trata de uma ferramenta democrática e pensada para fins acadêmicos.

A pesquisa no Portal ocorreu por meio de triagem através de palavras-chaves e recorte temporal. Foram adotadas as seguintes palavras-chaves: educação de jovens e adultos, políticas públicas, políticas educacionais, governo Lula, governo FHC. A busca foi por textos que combinassem dois ou mais desses termos. Além disso, o período de escrita e publicação eram essenciais para a seleção dos textos. O recorte temporal usado na pesquisa abrangeu os anos de 1995 a 2016, que compreende os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, Luíz Inácio Lula da Silva, adentrando os anos de governo de Dilma Rousseff. Apesar dessa pesquisa não ter por objeto de análise o período de governo de Dilma, durante o levantamento dos textos foi verificado que naqueles anos foram publicados alguns estudos que tratavam dos períodos anteriores, trazendo balanços e relatando importantes processos para esta pesquisa.

A seleção dos textos após a triagem se deu inicialmente por análise dos títulos e resumos. Assim, foram selecionadas 33 publicações para leitura e verificação. Após a leitura

⁶⁸ PITON, Nathalia Nicolau; MACHADO, Cristiane. Clima escolar: mapeamento e análise de artigos científicos constantes no portal de periódicos CAPES. **Revista @ambienteeducação**. São Paulo: Universidade Cidade de São Paulo, v. 12, n. 1, p. 50-67 jan/abr 2019. p. 52.

desses textos, 11 foram excluídos por estarem fora da proposta temática desta pesquisa, tendo permanecido 22 textos para a construção da análise.

Quadro 1 – Textos selecionados no portal capes.

TÍTULO	AUTORES	DATA DE PUBLICAÇÃO	PALAVRAS CHAVES	PERIÓDICO
O neoliberalismo e as políticas educacionais públicas do Brasil a partir da década de 1990	ANTONIO, Rosa Maria; SILVA, Irizelda Martins de Souza e; CECÍLIO, Maria Aparecida.	Setembro 2010	políticas educacionais públicas; neoliberalismo; globalização econômica; governo Fernando Henrique Cardoso; governo Lula.	Cadernos de Pesquisa Pensamento Educacional. v. 5
Relações entre o estado e a escola no Brasil, participação e políticas educacionais e o plano da efetividade, a possibilidade e a necessidade de gestão democrática	LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antônio Bosco de.	Abril 2013	Estado. Escola. Participação. Políticas educacionais. Gestão democrática.	Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, v. 8, n. 2
Avaliação diagnóstica da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil	ANDRIOLA, Wagner Bandeira.	Março 2014	Avaliação educacional. Educação de Jovens e Adultos (EJA). Políticas públicas	Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.22, n. 82
Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos	DI PIERRO, Maria Clara.	Julho 2001	Educação de jovens e adultos – Políticas educacionais – Programas de alfabetização – Parcerias.	Educação e Pesquisa, São Paulo, v.27, n.2
Educação de jovens e adultos e educação popular: um olhar histórico sobre as políticas públicas ou ausência delas	PEREIRA, Dulcinéia de Fátima Ferreira.	Junho 2007	Alfabetização de jovens e adultos. Educação de Jovens e Adultos. Educação popular. Políticas públicas.	EccoS Revista Científica, v. 9, n. 1
Educação de Jovens e Adultos, as políticas, os sujeitos e as práticas pedagógicas: um olhar sobre a produção do campo – 2006 a 2010	ARAÚJO, Regina Magna Bonifácio de; JARDILINO, José Rubens Lima.	Junho 2011	Educação de Jovens e Adultos. Políticas. Produção da área. Sujeitos e práticas da EJA.	EccoS Revista Científica, n. 25

Educação Profissional integrada ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos: caminhos e contradições	VITÓRIA, Fernando Bilhalva; NOGUEIRA, Vanessa dos Santos.	Janeiro 2016	PROEJA; Educação Profissional; Políticas Públicas.	Revista Espaço Acadêmico, n. 176
EJA: educação de jovens e adultos como política educacional inclusiva no Brasil	ROSA, Eliana Cristina.	2016	EJA; Políticas Públicas; Inclusão; Acreditação.	Cadernos CIMEAC - v. 6. n. 1
Planos nacionais de educação: travessias da educação de jovens e adultos integrada com a educação profissional	CACHO, Mylenna Vieira; MOURA, Dante Henrique.	2016	Planos Nacionais de Educação, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional.	Revista Brasileira Da Educação Profissional Tecnológica, n. 10, v.1
Políticas públicas de EJA no campo: do direito na forma da lei à realização precária e descontinuidade	FURTADO, Eliane Dayse Pontes.	Abril 2009	política pública; educação do campo; educação de jovens e adultos.	(este artigo foi uma publicação livre da autora após a comunicação em um evento)
Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola	RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira.	Fevereiro 2007	educação de jovens e adultos; políticas educacionais; trabalho e educação.	Educar em revista, n. 29
Reflexões sobre as políticas educacionais voltadas para todos aqueles que não tiveram acesso à educação na idade própria	REIS, Fernanda; MOURA, Tais Aparecida de.	2014	Direito à educação. Políticas Públicas. Educação de Jovens e Adultos (EJA).	Revista <i>on line</i> de Política e Gestão Educacional
Uma década do decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: balanço e perspectivas	FRIGOTTO, Gaudêncio.	Setembro 2016	Decreto nº 5.154/2004, Proeja, Contexto social e político.	HOLOS, Ano 32, v. 6
Uma década do decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: notas do debate	AZEVEDO, Márcio Adriano.	Setembro 2016	Educação profissional, Decreto nº 5.154/2004, PROEJA.	HOLOS, Ano 32, v. 6
UNESCO e educação de adultos no Brasil	CHILANTE, Edinéia Fátima Navarro.	2010	educação pública; educação de jovens e adultos; UNESCO; Brasil.	Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, v. 5

A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI	HADDAD, Sérgio.	Abril 2009	VI CONFINTEA; participação da sociedade civil.	Revista Brasileira de Educação v. 14 n. 41
PROEJA: entre desafios e possibilidades	MOURA, Dante Henrique; HENRIQUE, Ana Lúcia Sarmiento.	Maio 2012	Ensino médio; educação profissional; educação de jovens e adultos; PROEJA	HOLOS, Ano 28, v. 1 2
Escolarização de jovens e adultos	HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara.	Maio 2000	(artigo foi publicado sem adoção de palavras-chave)	Revista Brasileira de Educação
Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil	DI PIERRO, Maria Clara.	Outubro 2005	Políticas educacionais. Educação de jovens e adultos. Movimentos sociais e educação.	Educação & Sociedade, v. 26
Relação estado - sociedade civil nas políticas educacionais para a educação de jovens e adultos (EJA)	MAIOLINO, Elielma Velasquez de Souza.	Março 2015	Educação de Jovens e Adultos. Políticas educacionais. Parcerias.	ETD-Educação Temática Digital, v. 17, n. 1
Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas	FRIEDRICH, Márcia; BENITE, Anna M. Canavarro; BENITE, Claudio R. Machado; PEREIRA, Viviane Soares.	Abril 2010	Escolarização de Jovens e Adultos. Público de EJA. Políticas públicas. Propostas pedagógicas.	Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 18
Uma década do PROEJA: sua gênese, balanço e perspectivas	OLIVEIRA, Edna Castro; SCOPEL, Edna Graça.	Agosto 2016	Proeja, Política pública, Educação de jovens e adultos, Institutos Federais, Formação dos trabalhadores.	HOLOS, Ano 32, Vol. 6

Fonte: Elaborada pela autora.

As publicações que compõe o conjunto de fontes desta pesquisa são bastantes variadas, tendo diferentes datas, autores, abordagens, temas e fontes. A publicação mais antiga data o ano de 2001 e as mais recentes datam 2016. Alguns trabalham com legislações, outros com documentos oficiais, tem alguns que utilizam apenas bibliografia do campo. Alguns são textos de importantes nomes da área, outros são textos de mestrados na construção de sua trajetória acadêmica. Essa diversidade demonstra que a EJA tem sido objeto de investigação nas mais diversas etapas de pesquisa acadêmica, algo muito positivo e que vai ao encontro do que Miguel Arroyo afirma:

As universidades e os centros de pesquisa e de formação assumem os jovens e adultos e seus processos de formação como foco de pesquisas e de reflexão teórica. O Grupo de Trabalho - Educação de Jovens e Adultos da ANPEd é um dos espaços de apresentação e troca dos produtos dessas pesquisas. Este pode ser um ponto promissor na reconfiguração da EJA: as universidades em suas funções de ensino, pesquisa e extensão se voltam para a educação de jovens e adultos.⁶⁹

Apesar das diferenças dos recortes, formações e momentos em que são escritos, esses textos possuem algumas características em comum. Todos reafirmam o direito à educação como direito fundamental e o direito à educação ao longo da vida, duas concepções que parecem ser unanimidade para aqueles que pesquisam e escrevem sobre EJA. Não por acaso, essas concepções também são o ponto inicial da discussão deste presente trabalho. A segunda característica é o alinhamento com a corrente marxista; as publicações se constroem com fortes críticas ao neoliberalismo e diversas delas citam autores como Gramsci e o próprio Marx.

A trajetória da EJA é o tema que perpassa todos os textos, às vezes de forma mais estendida, às vezes de forma resumida, mesmo naqueles que tratam de assuntos mais específicos. Desse modo, retratam o período na qual estão sendo escritos, mas também retomam períodos anteriores para embasar suas análises. Esses textos contam fragmentos que colaboram no desenvolvimento de uma história sobre as políticas públicas para EJA nos 16 anos que compuseram os governos de FHC e Lula.

Ao ler e analisar os textos selecionados foi possível perceber que havia linhas de diálogo entre eles. O que se buscou fazer então, foi tecer essas discussões de modo a construir uma narrativa com as principais colocações dos autores sobre esses assuntos. Esses temas centrais, como se pode chamar, extrapolam as palavras chaves da pesquisa inicial, possuindo recorrência quando se pensa nessas fontes como grupo. Foi percebendo essas repetições e retomadas desses temas que esse estudo foi sendo elaborado. Dessa forma, são trazidas as temáticas que vão se conectando e complementando no desenvolvimento desse estudo. Os temas levantados foram os seguintes: a adequação do governo federal ao neoliberalismo e o alinhamento econômico e ideológico às entidades internacionais; a presença da EJA na LDB de 1996; os impasses da falta de financiamento, o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), o veto na

⁶⁹ ARROYO, Miguel. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 20.

contagem das matrículas de EJA para os repasses de verbas e as mudanças trazidas pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); as características e os limites das parcerias como política pública para a EJA; as possibilidades de articulação de políticas educacionais de jovens e adultos com políticas de promoção de trabalho e formação profissional; e a falta de consolidação das políticas públicas para EJA.

Além disso, mostra-se necessário ter em mente o período que está sendo analisado. Sobre este, é importante lembrar que a atual experiência democrática brasileira, teve seu início em 1985, tendo um começo bastante conturbado. O presidente escolhido para fazer a transição entre o final da ditadura e a atual república, Tancredo Neves faleceu antes mesmo de tomar posse, tendo seu vice, José Sarney, assumido a presidência em seu lugar, gerindo o país até o ano de 1990. Eleito em dezembro daquele mesmo ano, o primeiro presidente eleito por eleições diretas, Fernando Collor de Melo, governou por pouco mais de dois anos até sofrer *impeachment*, quando seu vice, Itamar Franco, ocupou o cargo até o final do mandato.

Alguma estabilidade no âmbito político só se apresentou quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Tendo tomado posse em janeiro de 1995, FHC administrou o país por dois mandatos seguidos, quando reeleito em 1998, mantendo-se no cargo até 2002. Seus oito anos de governo foram de profundas reformas na estrutura estatal e de tentativas e implementações de viés neoliberal.

Os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foram marcados pela entrada efetiva do Brasil dentro da política neoliberal, que passou a predominar na geopolítica mundial, principalmente, com o fim da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) em 1991. O capitalismo assumia assim a hegemonia, enquanto política econômica, tendo a frente os modelos de governo implementados na Inglaterra e nos EUA a partir da década de 1980. O Brasil assim passa a privatizar seu capital, com a venda de bancos, empresa de telefonia, mineração, entre outras, abrindo o mercado para a livre concorrência internacional. A educação acabou ficando em segundo plano, no sentido do financiamento, devido as outras prioridades governamentais, seguindo o padrão do neoliberalismo, com o privilégio do capital privado em detrimento do público. Essa lógica prevê a diminuição do Estado ao máximo na intervenção na economia e consequentemente na sociedade.⁷⁰

⁷⁰ SARTORI, Anderson. Desenvolvimento Histórico das Políticas Públicas e Educacionais em Educação de Jovens e Adultos na Legislação Nacional. In: LAFIN, Maria Hermínia. **Educação de Jovens e Adultos e Educação na Diversidade**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011. p. 78.

O caráter neoliberal da gestão FHC priorizou questões, principalmente na esfera econômica como, por exemplo, as demandas do mercado internacional, a estabilização monetária, as privatizações e a abertura ao capital estrangeiro, em comparação às causas sociais, como a reforma agrária, moradia, educação e saúde. Considerando as políticas educacionais promovidas, as quais serão detalhadas posteriormente no texto, estas privilegiaram a educação na infância e a alfabetização na considerada “idade adequada”, ou seja, de 7 a 14 anos. Esse tipo de medida buscava o aumento de matrículas dessa faixa etária, como é comentado por diversos dos autores analisados, mas deixava desatendidos uma série de outros grupos que também tinham direito à educação.

Em janeiro de 2003, Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu a presidência. Como seu predecessor, Lula também governou por dois mandatos, sendo reeleito em 2006.

O primeiro mandato do presidente Lula foi marcado, no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Tendo sido herdeiro de uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, que durante os dois mandatos do governo que o precedeu – FHC – mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior, restava a esse governo re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção parece ter sido pelo segundo caminho. Os primeiros quatro anos de mandato de Lula podem ser caracterizados, no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior.⁷¹

Apesar desse primeiro momento ter sido de maiores permanências das (ausências de) políticas do governo FHC, aos poucos, ações voltadas à EJA foram sendo implementadas. Os oito anos desse governo foram marcados por um grande crescimento econômico e pela expansão de políticas sociais.

Segundo relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE de novembro de 2005, o governo do presidente Lula estaria fazendo do Brasil um país menos desigual. A pesquisa mostra que a taxa de miséria em 2004 caiu 8% se comparada a 2003, ano em que Lula tomou posse. Ainda segundo a PNAD, oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do seu primeiro mandato. Os programas sociais implementados pelo governo Lula no primeiro mandato podem ser

⁷¹ OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.197-209, mai./ago. 2009. p. 198.

considerados em grande parte como assistenciais ou compensatórios. Orientados pela mesma lógica do governo que o antecedeu, muitos programas sociais foram desenvolvidos tendo como público-alvo os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza.⁷²

Essas políticas compensatórias são uma marca da gestão de Lula, tendo se estendido e associado a diversas outras políticas promovidas pelo governo, especialmente na área educacional, inclusive, para EJA. Esse período apresentou maiores oportunidades e investimentos para a EJA, como com a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD).

A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade “nasce” em julho de 2004, reunindo nessa pasta temas como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do campo, educação ambiental, educação escolar indígena, e diversidade étnico racial, temas antes distribuídos em outras Secretarias. A SECAD tem como objetivo contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio da participação de todos os cidadãos em políticas públicas que assegurem a ampliação do acesso à educação, lançando, nos últimos anos, editais com o objetivo de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento da formação inicial continuada de professores e professoras na EJA, por exemplo.⁷³

Existe consenso entre os autores que as reformas educacionais que aconteceram no Brasil nos anos 1990 foram desencadeadas pelo neoliberalismo e o alinhamento ao capital internacional. Assim afirma Di Pierro,

A literatura recente sobre políticas educacionais na América Latina e no Brasil caracteriza os anos 1990 como um período de reformas nos sistemas públicos de ensino, reformas estas estreitamente vinculadas à conjuntura mais geral de redefinição do papel do Estado e ajuste macro econômico implementado sob orientação de organismos financeiros internacionais e inspiração do pensamento neoliberal. Nesse contexto, as reformas foram regidas por premissas econômicas e procuraram sobretudo dotar os sistemas educativos de maior eficácia com o menor impacto possível nos gastos do setor público, de modo a cooperar com as metas de estabilidade monetária, controle inflacionário e equilíbrio fiscal. Seguindo essa orientação, o objetivo explícito da reforma educacional implementada pelo governo federal brasileiro na segunda metade dos anos 1990 foi racionalizar o gasto público e redistribuí-lo entre os níveis de ensino, de modo a aumentar a eficiência interna do sistema, ampliando a cobertura,

⁷² OLIVEIRA, 2009. p. 203.

⁷³ SARTORI, 2011. p. 79.

melhorando o fluxo escolar e elevando os níveis de aprendizagem dos alunos.⁷⁴

Antônio, Silva e Cecílio concordam, ao concluir que “No caso do governo Fernando Henrique Cardoso, houve, explicitamente, uma profunda marca dos princípios neoliberais nas políticas públicas, entre elas as políticas educacionais implementadas, em detrimento dos direitos e da condição de vida do povo brasileiro”⁷⁵. Os mesmos autores explicam que:

O Estado de bem-estar liberal - antecedente histórico imediato do neoliberalismo - tem como principal característica ter suas políticas sociais articuladas de tal forma que acarretam a menor desmercantilização possível tanto dos bens sociais como da satisfação que deles se obtém. Nesse sentido, não se admite o acesso aos bens sociais aos cidadãos pelo simples fato de ser membro da sociedade e nem a obrigação do Estado em garanti-los. Na visão liberal, o Estado deve garantir um nível mínimo de bem-estar e somente aos mais necessitados. (...) a implantação da política social do Estado neoliberal apresenta quatro estratégias essenciais: o corte nos gastos públicos; a privatização; a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza; e a descentralização. A privatização é o elemento articulador das estratégias do neoliberalismo, atendendo aos objetivos econômicos de abrir todas as atividades econômicas rentáveis aos investimentos privados com o intuito de ampliar os âmbitos de acumulação e atendendo aos objetivos político-ideológicos de remercantilizar o bem-estar social. (...) Desta forma, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, à igualdade e gratuidade dos serviços sociais, opõe-se aos direitos sociais e à obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, destruindo as instituições e as concepções fundamentais do Estado de bem-estar social-democrata.⁷⁶

Estes autores defendem que a adoção desse ordenamento estatal provocou reformas e a readequação das políticas públicas em diversos setores, em especial a educação. Essa nova ordem política faz com que certos direitos recebam uma interpretação flexibilizada para seu atendimento. É o que afirmam Haddad & Di Pierro:

A década de 1990 tem sido marcada pela relativização – nos planos cultural, jurídico e político – dos direitos educativos das pessoas jovens e adultas conquistados no momento anterior. A continuidade do processo de democratização, que implicava transpor para as políticas públicas efetivas os direitos educacionais conquistados formalmente no plano jurídico, foi

⁷⁴ DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e pesquisa**, v. 27, 2001. p. 323.

⁷⁵ ANTONIO, Rosa Maria; SILVA, Irizelda Martins de Souza e; CECÍLIO, Maria Aparecida. O Neoliberalismo e as Políticas Educacionais Públicas do Brasil a partir da década de 1990. **CADERNOS DE PESQUISA PENSAMENTO EDUCACIONAL**, v. 5, 2010. p. 56.

⁷⁶ *Idem*, p. 44.

obstada pela crise de financiamento e pela reforma do Estado. As políticas de estabilização monetária e ajuste macroeconômico condicionaram a expansão do gasto social público às metas de equilíbrio fiscal, o que implicou a redefinição de papéis das esferas central e subnacionais de governo, das instituições privadas e das organizações da sociedade civil na prestação dos serviços sociais. Consolidaram-se a tendência à descentralização do financiamento e dos serviços, bem como a posição marginal ocupada pela educação básica de jovens e adultos nas prioridades de política educacional.⁷⁷

Essas características da readequação ao neoliberalismo também são apontadas por Maiolino:

Dessa forma, as políticas sociais assumiram novas características com a reforma empreendida no âmbito do Estado brasileiro nos anos 1990, ou seja, foram formuladas como parte da estratégia de construção de uma nova hegemonia neoliberal, cujos princípios pautam-se na lógica do livre mercado, na competitividade e na produtividade, tendo em vista a maximização do lucro.⁷⁸

A influência do neoliberalismo, apesar de já existir anteriormente, atinge seu período de maior intensidade durante os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso. Sergio Haddad resume da seguinte forma:

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil viveu intensa crise econômica, acompanhada de políticas neoliberais que produziram uma reforma do Estado, com privatização de bens públicos e forte pressão para desregular direitos recém-constituídos. No campo da educação, a política do governo federal restringiu-se a concentrar seus esforços na expansão do ensino fundamental. Assim, os direitos à escolarização de jovens e adultos, conquistados na elaboração da Constituição Federal de 1988, não receberam adequada amplitude na LDB de 1996.⁷⁹

Quando eleito, o governo FHC assumiu o país com uma série de compromissos firmados previamente. Esse foi o caso do Plano Decenal, que estabeleceu as metas a serem cumpridas após a Conferência de Jomtien.

⁷⁷ HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista brasileira de educação**, 2000. pp. 123-124.

⁷⁸ MAIOLINO, Elielma Velasquez de Souza. Relação estado e sociedade civil nas políticas educacionais para a educação de jovens e adultos. **ETD-Educação Temática Digital**, v. 17, n. 1, 2015. p. 77.

⁷⁹ HADDAD, Sérgio. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, 2009. p. 357.

Em 1993 o governo federal desencadeou mais um processo de consulta participativa com vistas à formulação de outro plano de política educacional, cuja existência era requisito para que o Brasil (na condição de um dos nove países que mais contribuem para o elevado número de analfabetos no planeta) pudesse ter acesso prioritário a créditos internacionais vinculados aos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos. Concluído em 1994, às vésperas do final daquele governo, o Plano Decenal fixou metas de prover oportunidades de acesso e progressão no ensino fundamental a 3,7 milhões de analfabetos e 4,6 milhões de jovens e adultos pouco escolarizados. Eleito para a Presidência da República em 1994 e reeleito em 1998, o governo de Fernando Henrique Cardoso colocou de lado o Plano Decenal e priorizou a implementação de uma reforma político-institucional da educação pública que compreendeu diversas medidas, dentre as quais a aprovação de uma emenda constitucional, quase que simultaneamente à promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).⁸⁰

Ocorrida em Jomtien, na Tailândia, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos estabeleceu diretrizes em relação à educação na década de 1990. Nesse evento o Brasil se dispôs a combater o analfabetismo e elevar a escolarização da população através da assinatura do documento final. É isso que expõe Chilante:

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (WCEFA) é considerada o grande marco na formulação de políticas governamentais para a educação em vários países, inclusive no Brasil, nos anos 1990. Realizada com a participação da UNESCO, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial, em março de 1990, em Jomtien na Tailândia, apontou para a importância da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem para todos. Desse encontro, resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos, assinada pelos países participantes, dentre eles o Brasil. (...) O preâmbulo da Declaração de Jomtien evidencia os problemas a serem enfrentados, entre eles: a dívida externa de muitos países, crescimento demasiado rápido da população, diferenças econômicas entre as nações e, dentro delas, violência, guerras e degradação do meio ambiente. No contexto desse quadro de problemas e possibilidades, os países reunidos na WCEFA aprovaram a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, em um total de dez artigos, e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que se tornaram referência na formulação das políticas públicas de educação também no Brasil na década de 1990.⁸¹

⁸⁰ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 121.

⁸¹ CHILANTE, Edinéia Fátima Navarro. UNESCO E EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*. Curitiba, v. 5, 2010. p. 41.

A autora explica que “a UNESCO no Brasil atua por meio de projetos de cooperação técnica com o governo. Esses projetos têm por objetivo auxiliar a formulação e operacionalização de políticas públicas que estejam em sintonia com as grandes metas acordadas entre os seus Estados-Membros”⁸². Dessa forma, pode-se perceber que a UNESCO é um dos agentes internacionais que influencia o estado brasileiro, reforçando aquilo que foi trazido anteriormente acerca da ampliação da interferência internacional nos anos do governo FHC.

Apesar de não ter colocado em prática o plano decenal, os anos de governo FHC trouxeram profundas transformações na educação brasileira, principalmente no tocante a legislação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional é o grande marco quando se escreve sobre a EJA a partir dos anos 1990, sendo citada por quase todos os autores aqui analisados, ainda que com ressalvas ao seu real alcance transformador⁸³. Sobre o processo de tramitação a aprovação da LDB, Haddad & Di Pierro escrevem:

A nova LDB 9.394, aprovada pelo Congresso em fins de 1996, foi relatada pelo senador Darcy Ribeiro e não tomou por base o projeto que fora objeto de negociações ao longo dos oito anos de tramitação da matéria e, portanto, desprezou parcela dos acordos e consensos estabelecidos anteriormente. A seção dedicada à educação básica de jovens e adultos resultou curta e pouco inovadora: seus dois artigos reafirmam o direito dos jovens e adultos trabalhadores ao ensino básico adequado às suas condições peculiares de estudo, e o dever do poder público em oferecê-lo gratuitamente na forma de cursos e exames supletivos. A única novidade dessa seção da Lei foi o rebaixamento das idades mínimas para que os candidatos se submetam aos exames supletivos, fixadas em 15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio. A verdadeira ruptura introduzida pela nova LDB com relação à legislação anterior reside na abolição da distinção entre os subsistemas de ensino regular e supletivo, integrando organicamente a educação de jovens e adultos ao ensino básico comum. A flexibilidade de organização do ensino e a possibilidade de aceleração dos estudos deixaram de ser atributos exclusivos da educação de jovens e adultos e foram estendidas ao ensino básico em seu conjunto. Maior integração aos sistemas de ensino, de um lado, certa indeterminação do público-alvo e diluição das especificidades psicopedagógicas, de outro, parecem ser os

⁸² *Idem*, p. 37.

⁸³ Sobre os limites da LDB, Pereira comenta “A legislação sobre EJA fica superficial, não apresentando propostas concretas que garantam as necessidades básicas para acesso, permanência e aprendizagem do jovem e adulto que não tiveram oportunidade de estudar. Essa postura contribui para que a Educação de Jovens e Adultos continue sendo classificada como de segunda classe” (PEREIRA, 2007, p. 68). E Friedrich, Benite, Benite e Pereira reforçam que “A concepção legal da EJA não tem interferido nas políticas públicas para essa modalidade de ensino da qual continua sendo excluída” (FRIEDRICH *et al*, 2010, p. 400). Portanto, ainda que exista o texto de amparo jurídico, este não consegue se concretizar em ações substanciais e realizar as devidas transformações necessárias.

resultados contraditórios da nova LDB sobre a configuração recente da educação básica de jovens e adultos.⁸⁴

A crítica à forma como foi realizada a participação civil na LDB aprovada, também é um ponto trazido por Pereira, quando afirma: “finalmente sancionada pelo Presidente da República, em 20 de dezembro de 1996, é a síntese contraditória de diferentes projetos políticos e pedagógicos que, por oito anos, se confrontaram em diversas instâncias da sociedade civil, particularmente no Congresso”⁸⁵. Porém, o próprio Haddad, em outro texto escrito em 2009, faz o seguinte comentário “O período compreendido pela eleição de um presidente civil em 1985, (...) a Constituição Federal de 1988 e a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, foi marcado pela forte participação de sociedade civil no campo da EJA”⁸⁶. A partir dos textos podemos concluir que houve participação civil na elaboração da LDB, mas que o texto final da legislação acabou por diminuir esta participação deixando de fora alguns tópicos que haviam sido propostos.

Sobre a LDB e a parte dedicada a EJA, os autores tendem a concordar entre si, reforçando a ideia de que houve pouca inovação, mas confirmam que a mudança de nomenclatura já traz em si importantes conceitos imbuídos que influenciam a percepção sobre a EJA:

a articulação em torno da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), reafirmou a institucionalização da modalidade EJA substituindo a denominação Ensino Supletivo por EJA. Esta mudança de denominação é fato controverso para alguns autores: “A mudança de ensino supletivo para educação de jovens e adultos não é uma mera atualização vocabular. Houve um alargamento do conceito ao mudar a expressão de ensino para educação. Enquanto o termo “ensino” se restringe à mera instrução, o termo “educação” é muito mais amplo compreendendo os diversos processos de formação” (SOARES, 2002, p. 12). (...) Por outro lado, a Lei nº. 9.394 (BRASIL, 1996) em seu artigo 38 faz referência aos cursos e exames supletivos e, assim, continua a ideia da suplência, de compensação e de correção de escolaridade. A redução das idades mínimas de 18 para 15 anos para o ensino fundamental e de 21 para 18 anos para o ensino médio vem corroborar com a desqualificação desta modalidade de

⁸⁴ HADDAD & DI PIERRO, 2000, pp. 121-122.

⁸⁵ ARMANELLI *apud* PEREIRA, Dulcinéia de Fátima Ferreira. Educação de jovens e adultos e educação popular: um olhar histórico sobre as políticas públicas ou ausência delas. **EccoS Revista Científica**, v. 9, n. 1, 2007. p. 67.

⁸⁶ HADDAD, 2009, p. 356.

ensino, privilegiando certificação em detrimento dos processos pedagógicos (RUMMERT; VENTURA, 2007).⁸⁷

Além disso, existem diversas críticas a manutenção dos exames supletivos e a redução da idade mínima para a realização deles:

A nova lei trata da Educação de Jovens e Adultos na SEÇÃO V com apenas dois artigos (art. 37 e 38). A legislação sobre EJA fica superficial, não apresentando propostas concretas que garantam as necessidades básicas para acesso, permanência e aprendizagem do jovem e adulto que não tiveram oportunidade de estudar. Essa postura contribui para que a Educação de Jovens e Adultos continue sendo classificada como de segunda classe. Uma das preocupações da LDB está na reorganização do fluxo escolar. Com a intenção de acelerar o fluxo, o governo diminui a idade mínima para exames supletivos de 18 para 14 anos e toma outras medidas, sempre com o intuito de aumentar o número de concluintes do Ensino Fundamental. Nesse caso, a Educação de Jovens e Adultos permanece no campo de programa compensatório, contradizendo os documentos internacionais que apontam para a necessidade da garantia do direito universal à alfabetização e à educação básica.⁸⁸

A LDB também prevê que “o Executivo federal elabore e submeta ao Congresso planos plurianuais de educação. Mais específicas, as Disposições Transitórias da nova LDB determinaram que a União encaminhasse ao Congresso um Plano Nacional de Educação de duração decenal”⁸⁹. Dessa forma, governo FHC deveria apresentar um Plano Nacional de Educação (PNE) para ter duração de dez anos, devendo conter diretrizes, metas, objetivos e estratégias a serem cumpridos. Sobre o processo de formulação do PNE, Haddad & Di Pierro comentam:

Esse foi o impulso para que, em meados de 1997, o MEC desse início a um processo de consultas que resultou em um Projeto de Plano Nacional de Educação (PNE) apresentado em fevereiro de 1998 à Câmara dos Deputados. Simultânea e paralelamente à iniciativa do Executivo, uma articulação de organizações estudantis, sindicais e científico-técnicas de educadores fez convergir para o II Congresso Nacional de Educação (Belo Horizonte: nov. 1997) um conjunto de propostas para a educação denominado “O PNE da sociedade brasileira”, também convertidos em projeto de lei. Embora no corpo principal os dois projetos de lei fossem substancialmente diversos e por vezes francamente conflitivos entre si, as

⁸⁷ FRIEDRICH, Márcia *et al.* Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, p. 389-410, 2010. pp. 399-400.

⁸⁸ PEREIRA, 2007, p. 68.

⁸⁹ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 122.

propostas relativas à educação de jovens e adultos não chegavam a ser de todo divergentes, diferindo, sobretudo na abrangência das metas quantitativas e dos montantes de financiamento. Em fins de 1999 o relator da matéria emitiu um parecer que adere ao paradigma da educação continuada ao largo da vida, entendida como direito de cidadania, motor de desenvolvimento econômico e social e instrumento de combate à pobreza. Desde esse ponto de vista, os desafios relativos à educação de jovens e adultos seriam três: resgatar a dívida social representada pelo analfabetismo, erradicando-o; treinar o imenso contingente de jovens e adultos para a inserção no mercado de trabalho; e criar oportunidades de educação permanente. O substitutivo apresentado pelo relator assinala que o analfabetismo e os baixos níveis de escolarização não podem ser sanados apenas pela dinâmica demográfica, sendo necessário agir tanto sobre o “estoque” de jovens e adultos analfabetos e pouco escolarizados, como sobre a reprodução desses fenômenos junto às novas gerações, indicando ainda a necessidade de políticas focalizadas dirigidas à região Nordeste, à população feminina, etnias indígenas e afro-descendentes. Pondera ser insuficiente prover alfabetização e formação equivalente às séries iniciais, insistindo que o direito constitucional e as exigências sociais de conhecimento impõem como mínima a escolarização equivalente ao ensino fundamental completo. Ao formular os objetivos, entretanto, foram mantidas as metas quantitativas propostas no PL do Executivo, restritas à alfabetização e às quatro séries iniciais do ensino fundamental. Aprovado nas comissões do Congresso, o PNE, até maio de 2000, ainda aguardava votação em plenário.⁹⁰

Porém, a aprovação atrasou, e “o primeiro PNE, legalmente instituído, deveria ter sido aprovado em 1997, ficando em vigência até 2006. Entretanto, isso só veio ocorrer com quatro anos de ‘atraso’ pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que vigorou até 2010”⁹¹. Dessa forma, o atraso fez com que a maior parte do período compreendido pelo PNE ocorresse nos governos seguintes ao de FHC, desobrigando seu governo de ações concretas para o cumprimento dessas metas.

No PNE, “O capítulo dedicado à EJA, tece um diagnóstico que reconhece a extensão do analfabetismo absoluto e funcional e sua desigual distribuição entre as zonas rural e urbana, as regiões brasileiras, os grupos de idade, sexo e etnia, apresentando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) nos anos de 1995 a 1997”⁹². Assim, “o foco das discussões centraliza-se na diminuição do analfabetismo dos jovens e adultos e sua elevação de escolaridade”⁹³. O PNE também aponta:

⁹⁰ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 122.

⁹¹ CACHO, Mylenna Vieira; MOURA, Dante Henrique. Planos Nacionais de Educação: travessias da educação de jovens e adultos integrada com a educação profissional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 1, n. 10, 2016. p. 79.

⁹² *Idem*, p. 80.

⁹³ *Ibidem*.

a necessidade da participação da comunidade no gerenciamento do processo, reafirma que a educação acontece ao longo da vida, defende a necessidade de facilitar o acesso e desenvolver mecanismos que contribuam para a permanência do educando na escola, reconhece a necessidade do desenvolvimento de técnicas pedagógicas e produção de material didático adequado à EJA. Além disso, aborda o papel social da EJA, principalmente no que se refere à formação profissionalizante, ressalta a necessidade da formação específica do educador e propõe a cooperação interministerial, interinstitucional e intergovernamental. No PNE, a EJA aparece como uma modalidade de ensino, não fazendo parte de nenhum nível de ensino. Assim o governo, de certa forma, desresponsabiliza-se de implementar ações mais concretas para essa modalidade.⁹⁴

Junto à LDB e ao PNE, outra grande mudança em relação à educação no governo FHC diz respeito ao financiamento, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Sobre o FUNDEF, Haddad & Di Pierro escrevem:

A operacionalização do dispositivo constitucional que criou o FUNDEF exigiu regulamentação adicional. Embora tenha sido aprovada por unanimidade do Congresso, a Lei 9.424/96 recebeu vetos do presidente, um dos quais impediu que as matrículas registradas no ensino fundamental presencial de jovens e adultos fossem computadas para efeito dos cálculos dos fundos, medida que focalizou o investimento público no ensino de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos e desestimulou o setor público a expandir o ensino fundamental de jovens e adultos. Ao estabelecer o padrão de distribuição dos recursos públicos estaduais e municipais em favor do ensino fundamental de crianças e adolescentes, o FUNDEF deixou parcialmente a descoberto o financiamento de três segmentos da educação básica – a educação infantil, o ensino médio e a educação básica de jovens e adultos. Com a aprovação da Lei 9.424, o ensino de jovens e adultos passou a concorrer com a educação infantil no âmbito municipal e a com o ensino médio no âmbito estadual pelos recursos públicos não capturados pelo FUNDEF. Como a cobertura escolar nestes dois níveis de ensino é deficitária e a demanda social explícita por eles muito maior, a expansão do financiamento da educação básica de jovens e adultos (condição para a expansão da matrícula e melhoria de qualidade) experimentou dificuldades ainda maiores que aquelas já observadas no passado.⁹⁵

O veto que impediu a contagem das matrículas dos alunos da EJA no repasse do fundo tem até hoje grande impacto nos estudos sobre EJA. A crise acerca do financiamento

⁹⁴ PEREIRA, 2007, p. 69.

⁹⁵ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 123.

e o não reconhecimento por parte do governo federal da modalidade para a distribuição de investimento é um assunto recorrente para os autores, que reforçam que essa medida barrou o desenvolvimento da EJA como modalidade consolidada na educação pública do país. As autoras Rummert & Ventura concordam ao afirmar que,

Também as novas regras do financiamento concorreram para secundarizar a EJA ao desestimular a criação ou mesmo a ampliação de turmas na educação de jovens e adultos nos Estados e Municípios. O FUNDEF, também datado de 1996, não incluiu os alunos que cursavam o Ensino Fundamental no então denominado ensino supletivo no cômputo de matrículas para o repasse dos recursos desse fundo. Tal restrição acarretou, em significativo número de municípios brasileiros, a redução da oferta de vagas no supletivo, substituído pelo regular noturno, cujas matrículas eram contabilizadas nos cálculos do FUNDEF, sem que ocorresse nenhuma adaptação de caráter pedagógico com vistas a atender às especificidades dos jovens e adultos.⁹⁶

A autora Di Pierro vai além e defende que essa política de focalização de investimentos suprime direitos até então consolidados:

Com base no argumento (bastante controverso) de que a educação básica de jovens e adultos oferece uma relação custo-benefício menos favorável que a educação primária de crianças, prevaleceu na reforma educacional brasileira da década de 1990 a orientação de focalização dos recursos públicos no ensino fundamental de crianças e adolescentes, visto como estratégia de prevenção do analfabetismo. O principal mecanismo utilizado para operacionalizar a focalização é bastante conhecido – o Fundo de Valorização do Ensino Fundamental (FUNDEF), do qual as matrículas do ensino de jovens e adultos foram expurgadas por imposição de um veto do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Rompeu-se, assim, o princípio da universalidade inerente ao direito humano à educação: embora as leis maiores assegurem a todos o acesso e a progressão na educação básica pública, gratuita e de qualidade, a focalização de recursos para a educação escolar na faixa etária de 7 a 14 anos suprimiu os meios para que as instâncias administrativas do Estado cumpram adequadamente seu dever na provisão de ensino fundamental aos jovens e adultos.⁹⁷

As circunstâncias do financiamento da EJA no governo FHC atestam o lugar de subalternidade da modalidade, quando o principal instrumento de financiamento para

⁹⁶ RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade-considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar em Revista**, 2007. p. 32.

⁹⁷ DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 26, 2005. p. 1123.

educação deixa de contemplá-la. Os recursos tiveram que vir de outros lugares, em volume reduzido, e sem garantia da manutenção dos investimentos. Maiolino concorda com este o argumento e resume:

É nessa escassez de recursos para o financiamento da educação de jovens e adultos que a suplementação da União aos estados e municípios, em programas especiais dos diversos ministérios, adquire especial relevância, mesmo quando as quantias transferidas são de pequeno porte. Esse fato também impulsiona o governo a adotar estratégias de parceria, que atraem a colaboração de organizações da sociedade civil, tais como empresas, ONGs, sindicatos representativos dos trabalhadores, Sistemas S (Sesi, Senac, Senai, Sesc), para a implementação dos programas e projetos de educação de jovens e adultos. O Fundef não incluiu a EJA nos recursos financeiros. O apoio financeiro aos estados e aos municípios, na área da EJA, foi fornecido por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), enquanto a Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos (Coeja) ficou responsável pelos materiais didáticos e implementação do programa de formação de educadores das redes estaduais e municipais.⁹⁸

Sobre a falta de recursos para a EJA e o deslocamento da responsabilidade do Estado para a esfera civil, Di Pierro explica que “O recuo do Estado no financiamento e na oferta dos serviços sociais gerou um deslocamento da fronteira entre o público e o privado que, sob o signo da parceria, disseminou para o conjunto da sociedade responsabilidades que até então eram interpretadas como tarefas dos governos, levando à multiplicação dos provedores não-governamentais”⁹⁹. Dessa forma, a responsabilidade que até então era do governo é transferida para instâncias externas ao governo.

As estratégias de parceiras público-privadas para a EJA também foram estudadas. Sobre elas, Di Pierro resume da seguinte forma:

Ao longo da segunda metade dos anos 1990, novos agentes da sociedade civil, como centrais sindicais de trabalhadores e fundações empresariais, incorporaram-se ao rol dos provedores de programas de Educação Básica de Jovens e Adultos. Nesse mesmo período, a palavra parceria incorporou-se ao vocabulário desse campo educativo, passando a ocupar lugar de destaque no discurso dos mais diversos atores sociais e agentes governamentais. A noção de parceria passou a ser utilizada para definir tanto a relação contratual estabelecida entre governos estaduais e fundações privadas que produzem programas de educação pela TV, quanto para designar convênios mantidos por governos municipais ou estaduais com organizações comunitárias para o desenvolvimento de movimentos de

⁹⁸ MAIOLINO, 2015, pp. 81-82.

⁹⁹ DI PIERRO, 2001, p. 327.

alfabetização de jovens e adultos. Qualificam-se como parcerias as redes de educação comunitária lideradas pelas igrejas e aquelas capitaneadas pelos serviços sociais da indústria e do comércio. Também se desenvolvem em regime de parceria os programas de formação de jovens e adultos de iniciativa do governo federal Programa Alfabetização Solidária (PAS), Formação de Atendentes de Enfermagem (Profae), de Educação na Reforma Agrária (Pronea) e Formação e Qualificação Profissional (Planfor).¹⁰⁰

A promoção de parcerias foi uma das formas mais adotadas para o desenvolvimento de políticas públicas para EJA no governo FHC. Além de promovidas pelo próprio Estado, foram e ainda são encorajadas pela ONU e suas agências como a UNICEF. Para Chilante, “as ideias de focalização, descentralização e parceria, presentes na legislação e na prática educacional dos anos 1990, são recomendações dos principais documentos de orientação, produzidos ou divulgados pelas agências internacionais, em especial a UNESCO, como a solução para os problemas educacionais do país”¹⁰¹.

A adoção dessa estratégia é vista pelos autores como bastante controversa. Apesar de ser uma forma de permanência da EJA, ela também abre a modalidade aos interesses do mercado. Nas parcerias, instituições internacionais e empresas privadas passam a integrar parte das promoções de programas de EJA. Em relação a isto, Maiolino conclui:

A presença do capital no plano das ações sociais e da educação, em particular, demonstra duas faces contraditórias. Por um lado, aponta para um importante compromisso social de parte do capital, em países como o Brasil, com elevada concentração de renda e considerável desnível social. Por outro lado, aponta também para um crescente descomprometimento do setor público com a educação, correndo-se o risco de rompimento de um dos aspectos mais importantes na construção da democracia social brasileira.¹⁰²

Um dos programas promovidos pelo governo FHC que adotava parcerias foi o Programa Alfabetização Solidária (PAS). Seguindo a lógica de campanhas de curta duração, realizado por um organismo que desenvolve ações sociais de combate à pobreza vinculado à Presidência da República, o programa buscava resolver o “problema” da alfabetização de forma rápida e pontual. Sobre o programa, Haddad e Di Pierro escrevem:

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ CHILANTE, 2010, p. 47.

¹⁰² MAIOLINO, 2015, p. 85.

O Programa Alfabetização Solidária (PAS) foi idealizado em 1996 pelo Ministério da Educação, mas é coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária (organismo vinculado à Presidência da República que desenvolve ações sociais de combate à pobreza). Com o objetivo declarado de desencadear um movimento de solidariedade nacional para reduzir as disparidades regionais e os índices de analfabetismo significativamente até o final do século, o PAS consiste num programa de alfabetização inicial com apenas cinco meses de duração, destinado prioritariamente ao público juvenil e aos municípios e periferias urbanas em que se encontram os índices mais elevados de analfabetismo do país. Implementado desde 1997, o Programa teve uma expansão rápida que parece estar associada à engenhosa parceria envolvendo o co-financiamento pelo MEC, empresas e doadores individuais, a mobilização de infra-estrutura, alfabetizando e alfabetizadores por parte dos governos municipais, e a capacitação e a supervisão pedagógica dos educadores realizadas por estudantes e docentes de universidades públicas e privadas. A Coordenação afirma que nos três primeiros anos de funcionamento o PAS chegou a 866 municípios e atendeu 776 mil alunos, dos quais menos de um quinto adquiriu a capacidade de ler e escrever pequenos textos, resultado atribuído pelas universidades ao tempo demasiadamente curto previsto para a alfabetização. Manejando um conceito operacional e alfabetismo muito estreito, o PAS corre o risco de redundar em mais uma campanha fracassada de alfabetização se não conseguir assegurar que os egressos tenham oportunidades de prosseguir estudos nas redes públicas de ensino, o que é dificultado pela orientação da política educacional mais geral que direciona e focaliza os recursos somente para o ensino de crianças e adolescentes.¹⁰³

Além das críticas a mais uma campanha de alfabetização de curta duração, sem preocupação com a formação continuada dos alunos, e que apenas visava melhorar índices, o PAS foi alvo de desaprovação dos autores também pela caracterização de sua gestão e a utilização dos recursos provenientes do MEC. Di Pierro faz o seguinte comentário sobre a gestão do PAS:

As decisões estratégicas são tomadas pela Coordenação do Programa, que se subordina hierárquica e formalmente ao Conselho da Comunidade Solidária, mas necessita manter algum tipo de comunicação fluente e subordinação perante o Ministério da Educação, do qual provêm os recursos federais do Programa. Esse organograma complexo, em que os canais e a hierarquia das instâncias de tomada de decisão não estão bem definidos e no qual os parceiros participam de modo subordinado, não configura um modelo horizontal de gestão democrática de um programa em parceria. Ao contrário, o modelo de gestão do PAS comporta relações de poder que rompem com os princípios de transparência, equidade e reciprocidade entre os parceiros, o que permite, no limite, que práticas políticas autoritárias prevaleçam sobre a orientação democrática de

¹⁰³ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 124.

determinados agentes, já que culturas políticas distintas convivem em seu interior.¹⁰⁴

Outro programa de parceria do governo FHC foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor). Visando a melhoria da oferta de mão de obra, o programa funcionava sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). A respeito do Planfor, Di Pierro traz as seguintes explicações:

Em 1995 a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) desenhou uma estratégia que atribuiu ao Ministério do Trabalho (MTb) as funções de financiamento e articulação institucional da política nacional de qualificação e adotou as premissas de integração, descentralização, participação e parceria entre organismos do Estado e da sociedade civil. Nesse modelo, o governo federal declinou da função de prestador direto dos serviços e passou a articular uma rede heterogênea de parceiros públicos e privados de formação profissional, composta por secretarias de educação e outros órgãos públicos estaduais e municipais, instituições do “Sistema S”, organizações não-governamentais, sindicatos patronais e de trabalhadores, escolas de empresas e fundações, universidades e institutos de pesquisa. O financiamento e a articulação dessa malha difusa de agentes de formação profissional foram parcialmente descentralizadas, mediante assinatura de convênios com os estados, nos quais a coordenação foi atribuída às secretarias de trabalho e emprego. Essa estratégia foi consolidada no Planfor, cuja meta é ampliar e diversificar progressivamente a oferta de educação profissional com vistas a qualificar e requalificar anualmente 20% da população economicamente ativa (PEA) (...), por intermédio de duas linhas de ação: os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) e as Parcerias Nacionais e Regionais. Os PEQs compreendem ações de formação profissional circunscritas a uma unidade federativa, propostas e executadas pela rede de agentes públicos e privados, mediante convênio e gestão da Secretaria Estadual do Trabalho (SETs) ou sua equivalente, com aprovação e homologação da respectiva Comissão Estadual de Trabalho/Emprego (CET), responsável pela articulação e priorização das demandas definidas pelas Comissões Municipais. As Parcerias Nacionais e Regionais correspondem a convênios firmados centralizadamente pela Sefor/MTb com vistas à focalização de ações de formação profissional dirigidas a setores de atividade ou grupos considerados prioritários por critérios econômicos (potencial de geração de trabalho e renda) ou de vulnerabilidade sócio-ocupacional: assentamentos rurais, serviços pessoais, serviço público, indústria da construção, jovens, turismo, artesanato, saúde, pesca, portadores de deficiências, portuários, bancários, conscritos, detentos e egressos do sistema penitenciário. Sendo financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Planfor é supervisionado pelo Conselho Gestor do FAT, no qual têm assento representantes dos empresários, das centrais sindicais de trabalhadores e do governo federal; também nas esferas subnacionais, os três segmentos

¹⁰⁴ DI PIERRO, 2001, p. 333.

são representados nas comissões deliberativas de trabalho e emprego, que gerenciam de modo descentralizado os planos estaduais e municipais de qualificação.¹⁰⁵

É importante lembrar foi durante o governo de FHC que a educação profissional e técnica foi separada da educação básica por meio do decreto nº2.208/1997, que regulamentou a modalidade, estabelecendo diretrizes e normas próprias e independentes do ensino médio. Esse decreto é alvo de profundas críticas pelos autores, especialmente por aqueles que defendem o conceito de *politecnia*¹⁰⁶. Desse modo, Haddad e Di Pierro explicam que o Planfor “não é um programa de ensino fundamental ou médio, destinando-se à qualificação profissional da população economicamente ativa, entendida como formação complementar e não substitutiva à educação básica”¹⁰⁷. Assim, o governo perdia a oportunidade de não apenas proporcionar formação, mas de, concomitantemente, elevar a escolaridade desses alunos. Sobre o decreto e seu impacto na EJA, Rummert e Ventura comentam:

Do mesmo modo, o Decreto nº 2.208/97, que propiciou a chamada nova institucionalidade da educação profissional, concorreu para reiterar a desqualificação da EJA. Ao subdividir em níveis independentes a formação profissional, sendo o primeiro o nível básico, desvinculado de qualquer nível de escolaridade mínimo, o Decreto concorreu para gerar o campo propício para a oferta de cursos aligeirados de formação profissional que pouco, ou nada, acrescentavam à formação plena dos jovens e adultos trabalhadores. Essa nova institucionalidade e o que dela decorreu no âmbito da EJA acentuou, de forma significativa, o desenho de uma “divisão de tarefas” entre o Ministério da Educação e o do Trabalho e Emprego. Este último, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), ofertou a educação profissional de nível básico, em geral com cursos instrumentais, de curta duração e desvinculados da escolaridade a uma parcela significativa das frações mais fragilizadas da classe trabalhadora. Como consequência, o atendimento às demandas por educação da população adulta de baixa escolaridade passa a ser realizado por meio da criação de uma rede de cursos de qualificação profissional, cabendo seu financiamento ao Ministério do Trabalho e Emprego e a tarefa de execução a diversas instituições da sociedade civil, como empresas,

¹⁰⁵ DI PIERRO, 2001, pp. 331-332.

¹⁰⁶ Politecnia refere-se a um conceito central do pensamento pedagógico que toma o trabalho como princípio educativo. Ele compreende uma avaliação crítica da visão pragmática e instrumentalista das relações entre educação e trabalho e do dualismo entre ensino geral/acadêmico e ensino profissional, que seriam expressões da divisão social do trabalho. FIDALGO, Fernando; MACHADO, Lucília. **Politecnia**. 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/politecnia#:~:text=Politecnia%20refere%2Dse%20a%20um,o%20trabalho%20como%20princ%C3%ADpio%20educativo>. Acesso em: 20 nov. 2022.

¹⁰⁷ HADDAD & DI PIERRO, 2000, p. 125.

ONGs, entidades sindicais representativas dos trabalhadores, o Sistema S, entre outras.¹⁰⁸

Com a origem diferente dos programas anteriores, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), apesar de surgido durante o governo FHC, foi iniciativa de uma articulação entre o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Acompanhando as ações de reforma agrária, a política visava reduzir o analfabetismo entre os trabalhadores rurais assentados. Haddad e Di Pierro dão mais detalhes sobre o programa:

O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) guarda a singularidade de ser um programa do governo federal gestado fora da arena governamental: uma articulação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB) com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi capaz de introduzir uma proposta de política pública de educação de jovens e adultos no meio rural no âmbito das ações governamentais da reforma agrária. Coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária (MEPF), o Programa foi delineado em 1997 e operacionalizado a partir de 1998, envolvendo a parceria entre o governo federal (responsável pelo financiamento), universidades (responsáveis pela formação dos educadores) e sindicatos ou movimentos sociais do campo (responsáveis pela mobilização dos educandos e educadores). O alvo principal do PRONERA é a alfabetização inicial de trabalhadores rurais assentados que se encontram na condição de analfabetismo absoluto, aos quais oferece cursos com um ano letivo de duração, mas seu componente mais inovador é aquele pelo qual as universidades parceiras proporcionam a formação dos alfabetizadores e a elevação de sua escolaridade básica. Mesmo sem dispor de fonte estável de financiamento, o PRONERA vem subsistindo aos riscos de descontinuidade: em 1999 chegou a 55 mil alfabetizando e pelo menos 2,5 mil monitores nas 27 unidades da Federação.¹⁰⁹

Além de ter sido uma iniciativa popular, sendo uma política pública proposta pela sociedade civil que foi adotada pelo Estado, o PRONERA apresenta algumas diferenças do PAS e do Planfor. Primeiramente, por ocorrer “em um modelo de gestão tripartite em que representantes do governo compartilhavam decisões estratégicas e pedagógicas com representantes das universidades e dos movimentos sociais”¹¹⁰, o programa permitia que as decisões fossem tomadas por aqueles que estavam diretamente envolvidos com o programa,

¹⁰⁸ RUMMERT & VENTURA, 2007, pp. 32-33.

¹⁰⁹ HADDAD & DI PIERRO, 2000, pp. 124-125.

¹¹⁰ DI PIERRO, 2001, p. 333.

sem ligações com empresas, ou submetido a decisões hierarquicamente arbitrárias. Outra diferença do PRONERA diz respeito às frentes de trabalho estabelecidas, que iam além de mais uma campanha de alfabetização. No que concerne isso, Di Pierro afirma que:

O Programa compreende as seguintes frentes de trabalho: alfabetização de jovens e adultos assentados; elevação da escolaridade (nos níveis fundamental e médio) e formação continuada de educadores e educadoras que atuam no ensino fundamental de crianças, jovens e adultos nos assentamentos; formação técnico-profissional para a produção e administração rural; e produção de materiais didáticos.¹¹¹

A percepção demonstrada pelo governo FHC em relação à EJA foi de que a modalidade não valia os investimentos de seu governo, e que iniciativas solidárias dariam conta do “problema da alfabetização”. Dessa forma, os programas foram poucos, e as legislações, apesar de contemplarem a EJA, não previam como o Estado deveria cumprir seu papel e garantir um direito fundamental. No tocante ao lugar concedido à EJA pelo governo FHC e as ações do MEC, Di Pierro resume da seguinte forma:

Na experiência brasileira recente de gestão da educação básica de jovens e adultos, a desconcentração do financiamento e provisão do ensino vem se realizando com a manutenção do histórico papel indutor da União, que preservou um conjunto de instrumentos de regulação e controle, com destaque para as transferências de verbas condicionadas à adesão a programas e projetos previamente modelados. Durante os oito anos da presidência de Fernando Henrique Cardoso, o governo federal conferiu lugar marginal à educação básica de jovens e adultos na hierarquia de prioridades da reforma e da política educacional, fechou o único canal de diálogo então existente com a sociedade civil organizada – a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA) - e, por meio do programa Alfabetização Solidária, remeteu para a esfera da filantropia parcela substancial da responsabilidade pública pelo enfrentamento do analfabetismo. Segmentos sociais politicamente influentes – como as confederações empresariais, as centrais sindicais e a articulação pela educação básica do campo – encontraram brechas na orientação dominante e conquistaram a abertura, fora do âmbito do Ministério da Educação (MEC), de espaços para formação dos trabalhadores rurais e urbanos, nos programas de Educação na Reforma Agrária (vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário) e de Qualificação Profissional (coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego). Ainda que tenha renunciado à coordenação interministerial dos programas de educação de jovens e adultos, o MEC não abriu mão de instrumentos de controle e regulação nacionalmente centralizados: regularizou a coleta e divulgação de estatísticas educacionais, criou exames de certificação (Exame Nacional de Certificação de Competências para Jovens e Adultos), instituiu

¹¹¹ *Ibidem.*

referenciais curriculares, formulou programa de formação (Parâmetros em Ação) e subsidiou a produção de materiais didáticos (Coleção Viver, Aprender). Só tiveram acesso aos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação os Estados e municípios que aderiram a essa proposta político-pedagógica. Pressionado pelos secretários estaduais e municipais de educação e por redes e organizações sociais, o MEC se dispôs a uma cooperação financeira mais substantiva com os governos subnacionais em assuntos relativos à educação de jovens e adultos, instituindo em 2001 o Programa Recomeço, focalizado nos estados do Norte e Nordeste e nos municípios com baixos índices de desenvolvimento humano. Graças aos recursos do Fundo de Combate à Pobreza atribuídos a esse programa, o orçamento federal para a educação de jovens e adultos elevou-se substancialmente, estabelecendo-se desde então em um patamar superior a R\$ 340 milhões anuais.¹¹²

Quando Lula chegou à presidência em 2003, havia muita expectativa sobre como seria seu governo. No discurso de posse “o novo presidente da República assumiu seu governo prometendo emprego (10 milhões de novos empregos), alfabetização (superar o analfabetismo de jovens e adultos) e comida (fome zero: três refeições por dia para todos)”¹¹³. A mudança inicial foi principalmente discursiva:

Empossado em 2003, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva operou inicialmente uma mudança discursiva, em que a alfabetização de jovens e adultos passou a ser mencionada no rol de prioridades governamentais, ao lado de programas emergenciais de alívio da pobreza, como o Fome Zero. (...) Se a mudança do discurso teve repercussão positiva no posicionamento da educação de jovens e adultos na agenda política e na cena cultural, a manutenção do sistema de financiamento da educação criado pelo governo anterior limitou seu impacto, restrito também pela dissociação no interior do próprio MEC dos programas de alfabetização e de elevação de escolaridade de jovens e adultos.¹¹⁴

A primeira ação do governo Lula foi a promoção de mais uma campanha de alfabetização: o programa Brasil Alfabetizado, criticado pelos autores por não romper com a lógica das campanhas de curta duração. Rummert e Ventura traçam críticas veementes a iniciativa:

O lançamento, em 2003, do programa Brasil Alfabetizado, com a apresentação de uma proposta nos moldes de campanha, desvinculada da educação básica, não superando o viés das ações anteriores, deixou os educadores progressistas perplexos pela recorrência do equívoco.

¹¹² DI PIERRO, 2005, pp. 1127-1128.

¹¹³ HADDAD, 2009, p. 360.

¹¹⁴ DI PIERRO, 2005, pp. 1128-1129.

Questionava-se, desde o início, seu caráter de campanha, as bases de sua concepção, análogas às de tantas iniciativas fracassadas já implementadas em outros períodos históricos – como o MOBRRAL e o PAS – e a desconsideração de amplo conjunto de trabalhos que evidenciam as fragilidades e limites de tais iniciativas. Diálogos entre a SECAD e especialistas da área, ao longo do período de implementação do Brasil Alfabetizado, resultaram em algumas alterações no Programa. Entretanto, os ajustes e tentativas de acerto têm se limitado a aprimoramentos de uma mesma lógica, sem que se rompa com os fundamentos da concepção de programa emergencial que o estrutura. Assim, mesmo considerando os ajustes, o formato do Programa permite que continuem a ser destinados recursos públicos a instituições privadas, o que implica, coerentemente com as teses de redução da presença direta do Estado na área social, a ausência de compromisso com a consolidação da EJA nos sistemas públicos de ensino. Além disso, desvincula as ações de alfabetização da Educação de Jovens e Adultos, posto não haver políticas públicas que assegurem articulação efetiva entre a fase de mobilização – representada pela alfabetização – e a de continuidade, a qual deveria assegurar o acesso universal dos jovens e adultos ao Ensino Fundamental e Médio na modalidade da EJA. Destaca-se, ainda, o fato de que as ações de alfabetização abrigadas pelo Programa, por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos.¹¹⁵

O Brasil Alfabetizado se apresentou, então, como uma espécie de continuidade do PAS e de campanhas anteriores, mantendo a mesma lógica de parceria com a sociedade civil e a omissão do poder público na garantia de direitos. Outra política com caráter de continuidade foi o Programa Fazendo Escola. Em relação a este, Rummert e Ventura escrevem:

Embora no formato atual o Programa date de 2003, para compreender sua lógica é necessário retroceder ao Programa Recomeço, compreendendo sua relação com o FUNDEF. Com a exclusão da EJA dos recursos financeiros do FUNDEF, como anteriormente referido, a modalidade permaneceu praticamente sem recursos da União até 2001, quando foi criado o Programa Recomeço. Financiado com recursos do Fundo de Amparo à Pobreza, criado em 2000 no Governo Fernando Henrique Cardoso para financiar projetos de assistência social, o Programa Recomeço tinha duração prevista de 2001 a 2003 e consistia na transferência de recursos financeiros aos estados e municípios selecionados. O objetivo deste programa era contribuir para enfrentar o analfabetismo e a baixa escolaridade dos bolsões de pobreza do país. Também cabe considerar que o Recomeço integrou o Projeto Alvorada, responsável por articular programas sociais, de infra-estrutura e desenvolvimento focados na redução das desigualdades regionais e melhoria das condições de vida nos locais mais pobres do Brasil, identificados a partir do seu IDH. Além da

¹¹⁵ RUMMERT & VENTURA, 2007, pp. 35-36.

mudança das denominações, ressalta-se que, de início, não houve alteração na proposta, nos municípios atendidos ou no valor do repasse financeiro realizado pela União. Em 2004, a alteração constituiu na criação de um segundo critério de atendimento que estendia o apoio, por meio de transferência direta de recursos, às redes de ensino que participaram do Programa Brasil Alfabetizado, visando com isso estimular as secretarias de educação a assumirem a continuidade do Ensino Fundamental aos alunos que tivessem participado do Programa. Convém destacar que o Programa Fazendo Escola é considerado pelo MEC como transitório, devendo ser encerrado a partir da aprovação do novo fundo da Educação Básica, o FUNDEB.¹¹⁶

O Programa Fazendo Escola, segundo o próprio MEC, tinha como objetivo “contribuir para enfrentar o analfabetismo e baixa escolaridade em bolsões de pobreza do País onde se concentra a maior parte da população de jovens e adultos que não completou o Ensino Fundamental”¹¹⁷. Foi um programa de transferência de recursos suplementares administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE) que, conjuntamente com o MEC, eram repassados para governos estaduais e municipais¹¹⁸.

O que se deve destacar nesse processo é o fato de que o Ministério da Educação, por meio do FNDE, cria uma fórmula para ampliar o “apoio aos sistemas de ensino para atendimento à EJA” a todos os estados e municípios do Brasil sem que isso signifique a ampliação dos recursos destinados à EJA. Apesar do anúncio de que se pretende, por meio do Programa Fazendo Escola, institucionalizar a Educação de Jovens e Adultos como política pública no sistema de ensino brasileiro, ao considerar o conteúdo do Programa e dos seus mecanismos de financiamento, a viabilidade prática desse enunciado nos parece bastante difícil. Em recente pesquisa, solicitada pela SECAD para a realização de uma avaliação do Programa Fazendo Escola, destacou-se o fato de que, entre dez municípios pesquisados, apenas dois conheciam o Programa Fazendo Escola e só um, de fato, desenvolvia uma política articulada e de integração dos entes federados para a oferta de EJA. Nossos estudos apontam, novamente, para o fato de que este formato de Programa, herdado de gestões anteriores e adotado pelo atual Governo Federal, ainda é insuficiente para a construção de políticas públicas sólidas para a educação de jovens e adultos.¹¹⁹

O financiamento da EJA continuou sendo uma questão controversa, mesmo no governo Lula. Apenas em 2007, já no segundo mandato do presidente, é que o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais

¹¹⁶ *Idem*, pp. 38-39.

¹¹⁷ SECAD *apud* RUMMERT & VENTURA, 2007, p. 37.

¹¹⁸ *Idem*, p. 37.

¹¹⁹ *Idem*, pp. 39-40.

da Educação (FUNDEB) veio para substituir o FUNDEF. As grandes mudanças foram as incorporações da educação infantil e da EJA nas modalidades contempladas pelo fundo. Porém, de todas as modalidades contempladas, a EJA possui o menor coeficiente para os repasses federais. Dessa forma, o que aparenta para os autores é que os alunos de EJA possuem menor importância para o governo federal.

Mesmo com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela Emenda Constitucional de nº 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, que passou a incluir a EJA no cômputo das matrículas consideradas para efeito de distribuição de recursos, após dez anos de atraso em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), o fator de ponderação atribuído a EJA ainda foi o menor das outras modalidades de ensino do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O fator de ponderação destinado à EJA (0,7) não permite cobrir as despesas totais com a manutenção e desenvolvimento de um ensino de qualidade, mecanismo que tende a inibir a expansão das matrículas.¹²⁰

Mesmo no caso da EJA integrada à educação profissional de nível médio, o valor do repasse é quase a metade do realizado para estudantes de ensino médio integrado à educação profissional. Como questionam Moura e Henrique “que diferenças de infraestrutura física, de recursos humanos ou de outra ordem podem existir entre o ensino médio integrado dirigido aos adolescentes e o destinado ao público EJA que justifiquem tal diferenciação?”¹²¹. Assim, apesar da inclusão da EJA no FUNDEB, a modalidade continuou recebendo tratamento subalterno, como secundária ao ensino dito regular e, portanto, menos digna de recursos.

Uma grande modificação promovida pelo governo Lula, foi a revogação do decreto nº 2.208/1997, permitindo a reintegração entre a educação básica e a educação profissional e técnica. Resumidamente, foi através do decreto nº 5.154/2004 que novamente foi permitida a integração entre a modalidade de educação básica de nível médio e a educação profissional e tecnológica. De acordo com Oliveira e Scopel,

é sob a pressão dos diferentes grupos que o Decreto nº 5.154/2004 é criado. Como interpretações, dentre várias, temos a que lhe atribui o mérito de

¹²⁰ MAIOLINO, 2015, pp. 82-83.

¹²¹ MOURA, Dante Henrique; HENRIQUE, Ana Lúcia Sarmiento. PROEJA: entre desafios e possibilidades. **HOLOS**, v. 2, 2012. p. 126.

revogar o Decreto nº 2.208/1997, possibilitando o retorno da integração do ensino médio à educação profissional e outra que considera sua ambiguidade, ao manter as ofertas de cursos técnicos concomitantes e subsequentes constantes da proposta que revogava.¹²²

Essa mudança na legislação possibilitou que se criasse uma política pública que conciliasse a EJA e a educação profissional e tecnológica. Sobre o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), Moura e Henrique afirmam:

As intenções explicitadas no PROEJA são coerentes com as políticas públicas para a educação profissional e tecnológica definidas pelo atual governo federal (BRASIL, 2004), as quais apontam para a necessidade de a EPT¹²³ articular-se com a educação básica e com o mundo do trabalho, além de interagir com outras políticas públicas, com o fim de contribuir para a garantia do direito de acesso de todos à educação básica, para o desenvolvimento socioeconômico e para a redução das desigualdades sociais.¹²⁴

O PROEJA foi a primeira oportunidade de incluir a EJA em institutos tecnológicos, espaços que durante muito tempo não foram acessíveis a essas pessoas. Ainda sobre o programa,

Importa destacar que os esforços na construção do Proeja, como indução de política pública, buscaram se organizar a partir do princípio da universalização da educação básica integrada à educação profissional para jovens e adultos no ensino fundamental e médio. Nesse sentido, o Proeja se constitui como marco “para a construção de uma política pública integrada de escolarização, profissionalização e ampliação do acesso e permanência de jovens e adultos na educação básica” (MOLL, 2010, p. 132). Para os que militam na educação de jovens e adultos, e como fruto das lutas, pela primeira vez, na história, temos a possibilidade de oferta nacional da modalidade no ensino médio de forma integrada à educação profissional, o que contribuiu para ampliar o conceito da EJA, buscando avançar na ênfase até então ainda muito restrita à alfabetização e à sua oferta no ensino fundamental.¹²⁵

O PROEJA e o decreto que o originou foram objeto de estudo de diversos textos aqui analisados, talvez por ser uma grande novidade promovida pelo governo Lula e por se

¹²² OLIVEIRA, Edna Castro; SCOPEL, Edna Graça. Uma década do proeja: sua gênese, balanço e perspectiva. **HOLOS**, v. 6, 2016. p. 127.

¹²³ Sigla para Educação Profissional Tecnológica.

¹²⁴ MOURA & HENRIQUE, 2012, p. 117.

¹²⁵ OLIVEIRA & SCOPEL, 2016, p. 131.

apresentar como rompimento com a lógica das políticas neoliberais do governo anterior. É o ponto de maior revolução para os autores. Ainda que o financiamento seja inferior, ainda que os Institutos Federais tivessem dificuldades em implementar o programa, o PROEJA é visto como uma grande conquista, e a defesa por sua manutenção é feita por todos os autores que o estudaram. É o caso de Oliveira e Scopel, que afirmam:

Diante dos desafios que a educação brasileira enfrenta para responder as demandas de universalização da educação básica da população de 15 anos ou mais, conforme demonstrado pelos dados de matrícula e oferta da EJA, do ponto de vista político e ético, impõe-se como imperativo a continuidade da luta pela oferta da EJA integrada à educação profissional desde a alfabetização ao ensino médio.¹²⁶

Em apoio ao PROEJA e sua manutenção, Azevedo comenta como as políticas públicas para EJA muitas vezes são alvo de desmonte antes mesmo de finalizar sua implementação, não dando oportunidade que estas sejam avaliadas e continuadas:

Talvez tenha faltado determinação política na consolidação de programas como o PROEJA e do ensino médio integrado como projeto de educação para os segmentos pobres da população. Podemos então atribuir à falta de vontade política em fazer uma educação de qualidade, uma das causas de programas e projetos manterem sua continuidade independente do governo que está no poder do estado. Historicamente a política educacional brasileira caracteriza-se pela descontinuidade das ações previstas em planos, programas e projetos. O PROEJA é um exemplo dos desacertos da educação, pois, as políticas antes mesmo de serem avaliadas, submetem-se ao risco de serem interrompidas e/ou extintas (OLIVEIRA, 2014; FREY, 2000; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1998; AZEVEDO, 2010). Assim não se cumpre o ciclo da política, porque não têm continuidade e, portanto, não se consolidam, confirmando-se a lógica da educação para menos, como define Frigotto (2013b). Para tanto, impõe-se o desafio de lutarmos para garantir uma agenda democrática, que se afirme, incluindo os sujeitos supostamente beneficiários das políticas governamentais.¹²⁷

A defesa do PROEJA e de uma política educacional consolidada de EJA também é feita por Moura e Henrique:

Quase a modo de revisão, as considerações finais estão centradas na importância da construção de uma política educacional pública e dos correspondentes mecanismos de financiamento para dar sustentação às

¹²⁶ *Idem*, p. 139.

¹²⁷ AZEVEDO, Márcio Adriano. Uma década do Decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: notas do debate. **HOLOS**, v. 6, 2016. pp. 98-99.

ofertas integrantes do PROEJA, sem o que se corre o risco de trazer à tona e destinar recursos públicos a mais um programa focal e contingente no âmbito da EJA como já o são a Escola de Fábrica e o PROJÓVEM, para mencionar apenas algumas iniciativas na esfera federal de governo.¹²⁸

Diferentemente do PROEJA, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem), instituído pela Lei no 11.129, de 30 de junho de 2005, foi um programa que não teve muito destaque para os autores aqui analisados. Dos textos selecionados, apenas dois o citam brevemente. De forma resumida, o Projovem se tratou de uma iniciativa que buscava associar qualificação profissional e ação comunitária, desse modo, visava atender jovens de 18 a 24 anos “com escolaridade superior a 4ª série (atualmente o 5º ano), mas que não tenha concluído o ensino fundamental e que não tenha vínculo formal de trabalho”¹²⁹. Além disso também era concedido um auxílio financeiro para os alunos atendidos pelo programa pelo período máximo de 12 meses.

Antônio, Silva e Cecílio explicam que “Embora, o ProJovem confira certificação escolar, ela está condicionada, além da avaliação durante o processo, à aprovação em Exame Final Nacional Externo, que poderá ser refeito em caso de insucesso, após processo de recuperação”¹³⁰. Apesar de vincular educação e trabalho, duas questões essenciais para a EJA, o Projovem se mostrou como uma política pontual, por conta da curta duração do benefício, a necessidade de avaliação externa e a falta de continuidade, que não valoriza a permanência na escola, nem a formação continuada.

Apesar das limitações dos programas praticados, o governo Lula foi um período de ampliação da participação da sociedade civil nas discussões e elaborações de políticas públicas. Nesse momento os Fóruns de EJA tiveram crescimento, organizaram encontros nacionais e participaram da produção de documentos para eventos internacionais, como as CONFINTEAs. Sobre os fóruns, Haddad expõe:

Os fóruns estaduais propiciaram a constituição de fóruns regionais, articulações que levaram à desconcentração dos fóruns nas capitais. Os fóruns estaduais e regionais acabaram por levar à organização dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (ENEJAs). O primeiro foi realizado no Rio de Janeiro em 1999; em seguida, realizaram-se anualmente, cada vez em um estado. Os fóruns são espaços de encontro de diversos atores sociais, educadores, ativistas, pesquisadores e gestores públicos e privados de programas de educação de jovens e adultos. Têm

¹²⁸ MOURA & HENRIQUE, 2012, p. 126-127.

¹²⁹ FRIEDRICH *et al*, 2010, p. 401.

¹³⁰ ANTONIO, SILVA & CECILIO, 2010, p. 53.

como característica a horizontalidade, abertos aos que se dispõem a participar, sem restrições de natureza ideológica. Trata-se de um espaço de troca de experiências e informações, bem como de articulação para participação nos demais encontros, sem se constituir em uma estrutura verticalizada e de direção centralizada. Os fóruns escolhem suas lideranças e coordenadores de maneira autônoma. Nos anos seguintes, os fóruns ganharam relevância, passando a ser o grande espaço de articulação e participação do movimento de educação de jovens e adultos. Por sua natureza horizontal e pela participação crescente de uma diversidade de atores, públicos e privados, suas características passam a ser de articulação para a formação, troca de informações e atualização sobre o campo da educação de jovens e adultos, perdendo parte da sua natureza de conflitividade e controle sobre o poder público.¹³¹

Além dos fóruns, os conselhos de gestão também cresceram durante esse governo, alargando a possibilidade de participação nas tomadas de decisão e implementação de políticas públicas. A respeito da participação civil, Haddad afirma:

A Constituição Federal de 1988, além de garantir direitos, definiu importantes mecanismos de participação, como o plebiscito, o referendo popular, a iniciativa popular de lei, a tribuna popular e a audiência pública. Além do mais, estabeleceu mecanismos de participação legalmente constituídos, como os conselhos de gestão e as conferências setoriais. Com o Governo Lula, tais espaços cresceram, especialmente em nível nacional. Dos 64 conselhos federais, 11 foram criados e nove restabelecidos. No primeiro mandato do Governo Lula, 38 conferências nacionais foram organizadas, além das conferências estaduais e municipais preparatórias, com mais de 2 milhões de participantes. Todas essas iniciativas procuraram levar ao aprofundamento da democracia brasileira, garantindo direitos sociais de cidadania.¹³²

Para estimular a participação e fortalecer os conselhos, o governo federal criou programas específicos, como Lima, Aranda e Lima descrevem:

Assim, a gestão pública participativa na educação vem fazendo parte do rol de orientações planejadas pelas instituições sociais coordenadas pelo poder central que implanta e/ou implementa programas, decide quais instrumentos serão viáveis para a população escolar participar das decisões. Tais instrumentos são os conselhos, os fóruns de representação e de debates com a proposição de reunir diversos segmentos da sociedade civil, com o objetivo de consolidar o sistema de participação social proposto pelo Governo Federal, conforme orientações registradas no PPA 2004-2007 “Brasil de Todos: inclusão e participação”. Nessa direção, os programas “Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino” e “Gestão da Política de Educação” foram criados com o objetivo de promover e de

¹³¹ HADDAD, 2009, pp. 359-360.

¹³² HADDAD, 2009, p. 368.

fortalecer esse sistema de participação na gestão educacional pública. Focando em especial para o “Programa Gestão da Política de Educação” foi possível constatar que o mesmo vem sendo materializado pelo “Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares” (BRASIL, 2004a), diretamente voltado para as Secretarias de Educação e suas Unidades Escolares de Educação Básica. O Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares tem como objetivo promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação de forma contínua e eficaz da política educacional, buscando legitimar mecanismos de participação e de controle social, por meio de organizações colegiadas; logo, selecionado para aprofundar a compreensão de como está sendo proposto o princípio da participação na educação com vistas a orientar a política educacional e assegurar o resgate à cidadania. Dados da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) apontam a existência de mais de 60 mil conselhos em escolas públicas do País. Formados por professores, funcionários, pais, alunos, diretores e comunidade local. Eles têm funções deliberativas, consultivas, fiscais e de mobilização e são co-responsáveis pela gestão administrativa, financeira e pedagógica da escola. Foi elaborado com a participação de organismos nacionais e internacionais em um Grupo de Trabalho constituído para discutir, analisar e propor medidas para sua implementação. As entidades participantes foram as que seguem: Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Com essa sustentação, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação, por meio da Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino, do Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino, vem desenvolvendo ações no sentido de implementar o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.¹³³

Apesar das insuficiências e contradições dessas políticas públicas para participação civil, o que não se pode negar é a expansão do envolvimento dos cidadãos com as ações do governo. Ainda que muitas vezes o governo deixasse de lado as recomendações e sugestões da sociedade civil, o governo Lula assumiu um papel de um governo atento e disposto a dialogar com os diversos grupos que compõem a sociedade civil.

A falta de consistência nas políticas públicas para a EJA no governo Lula e no governo FHC é a questão chave trazida em todos os textos analisados. Seja em tom de crítica, seja em forma de chamado à luta, os autores sempre lembram o quanto as políticas públicas

¹³³ LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antônio Bosco de. Relações entre o estado e a escola no Brasil, participação e políticas educacionais e o plano da efetividade, a possibilidade e a necessidade de gestão democrática. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 8, n. 2, abril-junho, 2013. pp. 489-490.

para a EJA não ganham continuidade, não se tornam permanentes, mantendo sempre seu caráter transitório, seu financiamento insuficiente, sua curta duração e sua falta de interlocução com outras esferas. Algumas colocações trazidas por Friedrich, Benite, Benite e Pereira ajudam a pensar o que tem causado essa impermanência das políticas para EJA:

A complexidade da definição dos termos associados à EJA e a caracterização do público desta modalidade fizeram com que uma imensa confusão se instalasse através do tempo culminando em tentativas frustradas de solucionar um problema que parecia emperrar o desenvolvimento do país: a escolarização de jovens e adultos. O retrato apresentado por esta análise são políticas públicas não aliadas a iniciativas populares, ou seja, uma dicotomia de enfrentamento entre o popular e o formal. (...) Uma reflexão sobre a educação aponta para a educação de adultos como resultado da ineficácia do Estado em garantir, por meio de políticas públicas adequadas, a oferta e a permanência da criança e do adolescente na escola. Sendo assim, as iniciativas em EJA, em sua grande maioria, caminham na marginalidade do processo educativo brasileiro e as questões mais incisivas no tocante a esta afirmação dizem respeito às propostas de governo criadas de acordo com as necessidades políticas de cada sistema ideologicamente dominante.¹³⁴

Esses apontamentos são essenciais para se entender onde os governos têm falhado nessas políticas. A falta ou insuficiência do financiamento é algo que impacta diretamente a implementação e a execução dessas políticas públicas; o caráter temporário é outro ponto trazido que impede que se estabeleça a EJA como política educacional efetiva. Mas talvez o ponto mais sensível seja a construção de uma política pública que realmente alcance as pessoas que busca atender com a EJA. Para isso é necessário que se compreenda quem são os alunos da EJA, o que eles buscam e como eles buscam. Ou seja, a EJA precisa ser construída com a ajuda de quem fez, faz ou fará parte dela para que realmente seja uma política pública com capacidade de ser permanente.

As inconsistências dos governos e de suas políticas públicas e a busca por uma política educacional de jovens e adultos que seja efetiva e permanente é o que motiva a maioria dos autores aqui analisados. São por esses motivos que eles constroem suas análises, tecem suas críticas, apontam os acertos e fazem suas colocações. Desse modo, eles procuram contribuir com a efetivação da EJA como política consolidada.

¹³⁴ FRIEDRICH *et al*, 2010, p. 405.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 foi um momento particularmente especial, com um início bastante otimista, marcado pela Declaração de Jomtien, onde muitos acreditaram que realmente seria um momento de profundas transformações no que se tratava da promoção de políticas para a EJA. O plano decenal, que previa metas que ampliariam o acesso de jovens e adultos analfabetos à educação, acabou por ser deixado de lado pelo presidente eleito em 1994, Fernando Henrique Cardoso.

As prioridades que o governo de FHC estabeleceu para seus 8 anos de governo foram outras. Reformas administrativas e políticas econômicas neoliberais que buscavam delimitar e reduzir o tamanho do Estado foram a direção tomada pelo governo. Em questão da educação, priorizou-se a educação de crianças de 7 a 14 anos com a adoção de um discurso que ressaltava argumentos como eficiência, focalização e prevenção. Como afirmado por Di Pierro, “A diretriz de focalização das políticas sociais tem origem na tese de que, sob condições de limitação de recursos, o investimento público é mais eficaz quando direcionado a porções do território nacional ou subgrupos populacionais para os quais esse benefício resulte maior impacto positivo”¹³⁵.

A questão é que ao favorecer uma faixa etária, fixando os investimentos em apenas um grupo, são suprimidos os direitos de acesso de outras populações ao seu direito à educação. Portanto, adotar diretrizes de focalização de recursos rompe com a universalidade dos direitos garantida pela Constituição. Isso ocorreu no caso do FUNDEF, em que o governo de FHC, ao não garantir repasses diretos para a promoção de políticas de EJA e tratando-a apenas como mais uma política de combate à pobreza, impediu que a EJA pudesse se consolidar como uma modalidade educacional no país, mesmo que prevista nas legislações que o próprio governo aprovou. Como aponta Machado,

O contraditório nesse processo de legalidade e legitimidade da EJA é que o governo que sanciona a LDB apresenta vetos a outra lei contemporânea que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996b), os quais atingem diretamente a EJA. Os vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso a que as matrículas de EJA fossem

¹³⁵ DI PIERRO, 2001, p. 325.

consideradas na redistribuição dos recursos do Fundo vão na contramão da garantia do direito explicitado nos incisos do art. 4º da LDB.¹³⁶

Essas contradições promovidas pelo governo FHC não são completamente solucionadas com o governo eleito que assume em 2003. As ações do governo Lula em relação à EJA podem ser resumidas nas palavras de Oliveira: “as políticas educacionais do governo Lula nos seus dois mandatos podem ser caracterizadas por políticas ambivalentes que apresentam rupturas e permanências em relação às políticas anteriores”¹³⁷. Políticas ambivalentes, que como foi visto, ampliam a cobertura de atendimento e os recursos, mas que não rompe com a lógica de ações anteriores. Dessa forma, pouco muda, e “Assim, embora vejamos ampliado o arco de ações no âmbito da EJA, o mesmo permanece centrado nas políticas focais, fragmentadas e fragmentadoras do tecido social”¹³⁸.

No período que se estende por esses 16 anos que compõem os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luíz Inácio Lula da Silva, o que pode ser percebido é o contraste entre o que diversos agentes da sociedade civil idealizavam para a EJA e o que os governos realizaram. Ou seja, como afirma Rummert e Ventura, “O reconhecimento da EJA como modalidade de educação básica ganha espaço no plano formal, porém isto não tem sido traduzido no plano político concreto”¹³⁹.

A falta de comprometimento do Estado no caso da EJA é apontada por muitos autores da área. É a questão central que desencadeou esta pesquisa aqui realizada. É a questão que continua motivando muitos autores a escrever sobre o assunto. Como questiona Arroyo,

Por que a indefinição se lastra por décadas nesse campo? Porque não foi reconhecido nem pela sociedade nem pelo Estado como um direito e um dever, como uma responsabilidade pública. A ausência dos governos levou agentes diversos da sociedade a assumir sua responsabilidade diante de uma realidade cada vez mais premente: quem daria conta da obrigação ética, social, política de garantir o direito à educação de milhões de jovens-adultos populares? Por que o Estado continuou tão ausente?¹⁴⁰

Essa ausência persiste. Persiste, porque mesmo quando o Estado se propõe a fazer algo, o faz de modo inconsistente e insuficiente. Ou então, simplesmente não faz, em nome

¹³⁶ MACHADO, 2009, p. 20.

¹³⁷ OLIVEIRA, 2009, p. 208.

¹³⁸ RUMMERT & VENTURA, 2007, p. 34.

¹³⁹ *Idem*, p. 41.

¹⁴⁰ ARROYO, 2005, p. 27.

da economia, da segurança fiscal, da focalização. A única maneira de mudar isso é com o Estado se responsabilizando, fazendo-se presente e disposto. Pronto a estruturar, investir e implementar uma EJA pensada a partir de suas próprias especificidades.

A Educação de Jovens e Adultos tem de partir, para sua configuração como um campo específico, da especificidade desses tempos da vida -juventude e vida adulta - e da especificidade dos sujeitos concretos históricos que vivenciam esses tempos. Tem de partir das formas concretas de viver seus direitos e da maneira peculiar de viver seu direito à educação, ao conhecimento, à cultura, à memória, à identidade, à formação e ao desenvolvimento pleno (LDB, n. 9394/96, Art. 1º e 2º). O ponto de partida deverá ser perguntar-nos quem são esses jovens e adultos.¹⁴¹

O que se espera é que isso não demore, afinal,

Os analfabetos têm urgência, assim como têm urgência todos os que vivem interditados dos seus direitos mais básicos. “Quem tem fome tem pressa”, dizia Herbert de Souza, o Betinho, já nos anos 1980. Não podemos nós, que viemos para construir o Brasil para todos e sem miséria, continuar a submeter os analfabetos à espera. Não nós, que sonhamos com justiça social! Vamos continuar impondo espera àqueles cujos direitos estão sistemática e historicamente negados? Mudar é necessário, urgente e, sobretudo, possível, dizia Paulo Freire. Com isso não se quer afirmar que devemos fazer as coisas apressadamente, de qualquer jeito. Precisamos, sim, de Educação de Jovens e Adultos de qualidade. Por isso precisamos urgentemente de uma política nacional de Educação de Jovens e Adultos (EJA); uma política de Estado, e não apenas programas transitórios e conjunturais de governo.¹⁴²

Uma EJA consolidada como integrante do sistema de educação brasileiro, bem amparada, financiada e permanente, algo que ainda parece um sonho, deve ser o objetivo que se busca construir. Apenas assim será possível alcançar a todos que a buscam e precisam da EJA. E mesmo após questões como o analfabetismo e a falta de escolarização de jovens e adultos estejam solucionados, a EJA deve permanecer e se transformar com o mundo que transformou. A EJA é o espaço que permite que todos possam seguir sua jornada de aprendizagem, aprendendo por toda a vida. Mas as possibilidades do que a EJA possa um dia se tornar já é um outro estudo.

¹⁴¹ ARROYO, 2005, p. 22.

¹⁴² GADOTTI, 2014, pp. 13-14.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Avaliação diagnóstica da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 22, p. 171-196, 2014.

ANTONIO, Rosa Maria; SILVA, Irizelda Martins de Souza e; CECÍLIO, Maria Aparecida. O Neoliberalismo e as Políticas Educacionais Públicas do Brasil a partir da década de 1990. **CADERNOS DE PESQUISA PENSAMENTO EDUCACIONAL**, v. 5, p. 42-58, 2010.

ARAUJO, Regina Magna Bonifácio de; JARDILINO, José Rubens Lima. Educação de Jovens e Adultos, as políticas, os sujeitos e as práticas pedagógicas: um olhar sobre a produção do campo-2006 a 2010. **EccoS Revista Científica**, n. 25, p. 59-75, 2011.

ARROYO, Miguel. A Educação de Jovens e Adultos em tempos de exclusão. In: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos**. Brasília: UNESCO, 2008.

_____. Educação de jovens-adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L.; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

AZEVEDO, Márcio Adriano. Uma década do Decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: notas do debate. **HOLOS**, v. 6, p. 92-102, 2016.

BOKOVA, Irina. Message from Ms Irina Bokova, Director-General of UNESCO for the new edition of the Faure report. In: FAURE, Edgar. **Learning to be: the world of education today and tomorrow**. 2. ed. Paris: Unesco, 2013.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 16 de dezembro de 1996. Essa Lei foi regulamentada pela Lei no 9.536/97, art. 49, parágrafo único, e pelos Decretos de nos 2.208/97, arts. 36, 39, 40 41 e 42, 2.306/97, arts. 16, 19, 20, 45, 52, 54 e 88, 2.494/98, art. 80, 3.276/99, arts. 61 a 63, e 3.860/2001, arts. 9, 44, 46, 52, 53 e 80. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 2005.

CACHO, Mylenna Vieira; MOURA, Dante Henrique. Planos Nacionais de Educação: travessias da educação de jovens e adultos integrada com a educação profissional. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 1, n. 10, p. 75-84, 2016.

CHILANTE, Edinéia Fátima Navarro. UNESCO E EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 5, p. 33-53, 2010.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. **Educação e pesquisa**, v. 27, p. 321-337, 2001.

_____. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 26, p. 1115-1139, 2005.

FALCON, Francisco José Calazans. História cultural e história da educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 11, n. 32, p. 328-339, 2006.

FÁVERO, Osmar e FREITAS, Marinaide. A educação de adultos e jovens e adultos: um olhar sobre o passado e o presente. **Inter-ação**, Goiânia, v. 36, n. 2, p. 365-392, jul./dez. 2011.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & sociedade**, v. 23, p. 257-272, 2002.

FRIEDRICH, Márcia *et al.* Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, p. 389-410, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Uma década do Decreto nº 5.154/2004 e do PROEJA: balanço e perspectivas. **HOLOS**, v. 6, p. 56-70, 2016.

FURTADO, Eliane Dayse Pontes. **Políticas públicas de EJA no campo: do direito na forma da lei à realização precária e descontinuidade**, 2009. Texto impresso.

GADOTTI, Moacir. **Educação de Adultos como Direito Humano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **POR UMA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO POPULAR DE JOVENS E ADULTOS**. São Paulo: Moderna: Fundação Santillana, 2014.

GENEVOIS, Margarida Bulhões Pedreira. Os direitos humanos na história. *In*: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos**. Brasília: UNESCO, 2008.

HADDAD, Sérgio. A participação da sociedade civil brasileira na educação de jovens e adultos e na CONFINTEA VI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, p. 355-369, 2009.

_____; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista brasileira de educação**, p. 108-130, 2000.

HENRIQUES, Ricardo e IRELAND, Timothy. A Política de Educação de Jovens e Adultos no Governo Lula. *In*: VÓVIO, Cláudia Lemos; IRELAND, Timothy. **Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos**. Brasília: UNESCO, 2008.

IRELAND, Timothy D. Sessenta anos de CONFINTEAs: uma retrospectiva. *In*: IRELAND, Timothy Denis; SPEZIA, Carlos Humberto (org.). **Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA**. Brasília: UNESCO, MEC, 2014.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de Miranda; LIMA, Antônio Bosco de. **Relações entre o estado e a escola no Brasil, participação e políticas educacionais e o plano**

da efetividade, a possibilidade e a necessidade de gestão democrática. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 8, n. 2, abril-junho, pp. 485-500, 2013.

MACHADO, Maria Margarida. 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.

MAIOLINO, Elielma Velasquez de Souza. Relação estado e sociedade civil nas políticas educacionais para a educação de jovens e adultos. **ETD-Educação Temática Digital**, v. 17, n. 1, p. 75-87, 2015.

MENDONÇA, Sonia Regina; FONTES, Virgínia. História e teoria política. In: CARDOSO, Ciro Flamarion; VAINFAS, Ronaldo. **Novos Domínios da História**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MONTALVÃO, Sérgio de Sousa. **POR UMA HISTÓRIA POLÍTICA DA EDUCAÇÃO: a lei de diretrizes e bases e a democracia da terceira república (1946-1961)**. 2011. 261 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9008>. Acesso em: 16 abr. 2022.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. O PÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO... **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 84, p.763-789, set. 2003.

MOURA, Dante Henrique; HENRIQUE, Ana Lúcia Sarmento. PROEJA: entre desafios e possibilidades. **HOLOS**, v. 2, p. 114-129, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p.197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, Edna Castro; SCOPEL, Edna Graça. UMA DÉCADA DO PROEJA: SUA GÊNESE, BALANÇO E PERSPECTIVA. **HOLOS**, v. 6, p. 120-144, 2016.

PEREIRA, Dulcinéia de Fátima Ferreira. Educação de jovens e adultos e educação popular: um olhar histórico sobre as políticas públicas ou ausência delas. **EccoS Revista Científica**, v. 9, n. 1, p. 53-74, 2007.

PITON, Nathalia Nicolau; MACHADO, Cristiane. Clima escolar: mapeamento e análise de artigos científicos constantes no portal de periódicos CAPES. **Revista @mbienteeducação**. São Paulo: Universidade Cidade de São Paulo, v. 12, n. 1, p. 50-67 jan/abr 2019.

POLON, Sandra Aparecida Machado. **Política Educacional**. Guarapuava: Unicentro, 2010. 122 p. (Coleção Pedagogia: saberes em construção).

REIS, Fernanda; MOURA, Taís Aparecida de. Reflexões sobre as Políticas Educacionais voltadas para todos aqueles que não tiveram acesso à educação na idade própria. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, n. 17, 2014.

RÉMOND, René. **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.

ROSA, Eliana Cristina. EJA: Educação De Jovens E Adultos Como Política Educacional Inclusiva No Brasil. **Cadernos CIMEAC**, v. 6, n. 1, 2016.

RUMMERT, Sonia Maria; VENTURA, Jaqueline Pereira. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade-considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar em Revista**, p. 29-45, 2007.

SARTORI, Anderson. Desenvolvimento Histórico das Políticas Públicas e Educacionais em Educação de Jovens e Adultos na Legislação Nacional. *In*: LAFIN, Maria Hermínia. **Educação de Jovens e Adultos e Educação na Diversidade**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

SILVA, Caio Cabral da. **Produção acadêmica sobre Educação de Jovens e Adultos (2000-2010)**. 2018. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Escola de Filosofia, Letras e Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2018.

SOUZA, Celina. POLÍTICAS PÚBLICAS: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p.11-24, jul./dez. 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, p.20-45, jul./dez. 2006.

VITÓRIA, Fernando Bilhalva; NOGUEIRA, Vanessa dos Santos. Educação Profissional integrada ao Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos: caminhos e contradições. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 15, n. 176, p. 99-111, 2016.

WARDE, Mirian Jorge. Contribuição da História para a Educação. **Em aberto**, p. 3-11, 1990.