

# EM BUSCA DE SAÍDAS PARA A CRISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EJA



Iniciativa:



Realização:



# APRESENTAÇÃO

Este documento, escrito a pedido do Movimento pela Base, traz um histórico da Educação de Jovens e Adultos desde 1940 até os dias atuais e apresenta uma análise sobre a educação básica de jovens e adultos no Brasil contemporâneo com o objetivo de estimular e subsidiar debates com representantes do Conselho Nacional de Educação, do CONSED, da UNDIME, com gestores educacionais e demais interessados em discutir caminhos políticos para a EJA, na perspectiva de fazer valer o direito à educação de qualidade para todos.

As instituições Ação Educativa, Cenpec e Instituto Paulo Freire aceitaram essa tarefa, produzindo um documento que apresenta um panorama histórico sobre as políticas públicas de EJA, mostrando os avanços e recuos sofridos por essa modalidade de ensino nas duas últimas décadas, e uma análise minuciosa sobre as normativas atuais para essa modalidade da Educação Básica, em especial a Resolução CNE/CEB nº 1, de maio 2021, e o documento Referencial para Implementação das Diretrizes Operacionais da EJA, preparado pelo Ministério da Educação. Com base nessas análises, tece recomendações para as políticas públicas, em particular para o Programa Nacional do Livro Didático para a EJA (PNLD EJA).

Com este texto, esperamos contribuir para trazer à luz a situação real da educação escolar de jovens e adultos, no contexto crítico em que se encontra o sistema educacional brasileiro, e mobilizar todos os que atuam em prol dessa modalidade de ensino, para que a EJA ganhe espaço na agenda de prioridades educacionais dos que têm real compromisso com a universalização de uma formação de qualidade, que contribua para o desenvolvimento sustentável e para a edificação de uma sociedade mais justa e solidária.

**Ação Educativa**

**Cenpec**

**Instituto Paulo Freire**

O Movimento pela Base está atento para que o potencial transformador da BNCC chegue de forma adequada a todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Para isso, tem solicitado análises e recomendações técnicas a entidades de referência em cada assunto, caso de Cenpec, Ação Educativa e Instituto Paulo Freire para a EJA, as quais são livres para emitir opiniões independentes do Movimento. Para conhecer outros materiais e acompanhar a implementação da BNCC e do Novo Ensino Médio em todo o país, acesse nossos sites: [movimentopelabase.org.br](http://movimentopelabase.org.br) e [observatorio.movimentopelabase.org.br](http://observatorio.movimentopelabase.org.br).

Boa leitura!

**Movimento pela Base**

*Setembro de 2022*

# SUMÁRIO



# 1

**PANORAMA DA  
EJA ATÉ O FINAL  
DO SÉCULO XX**

Somente na década de 1940, a educação de adultos se insinua mais sistematicamente nos textos oficiais e nas preocupações dos administradores, ganhando uma formulação específica, que lhe conferia uma identidade própria. Nessa década, o Brasil consolidava o processo de industrialização com sequelas sociais que cobravam das elites e das autoridades providências no campo da formação da mão de obra e da reprodução da força de trabalho. O censo de 1940 indicou que 56% da população com 15 anos ou mais era analfabeta.

Pelo Decreto-lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942, criava-se o Fundo Nacional do Ensino Primário. Em 1945, com o Decreto nº 19.513, foi regulamentado o Fundo, prevendo-se a destinação de 25% dos recursos à educação de adolescentes e adultos. Em 2 de janeiro de 1946, o Decreto-lei nº 8.529 estabeleceu a Lei Orgânica do Ensino Primário, que previu o Curso Primário Supletivo (Título II, Cap. III), permitindo-se o ingresso nele de jovens com idade mínima de 13 anos. Completava-se o aparato institucional com a criação do Serviço de Educação de Adultos no Departamento Nacional do Ensino Primário.

Desde a criação do Serviço de Educação de Adultos (1947) até meados da década de 1960, predominaram no Brasil as “cruzadas” e as “campanhas” pela “erradicação do analfabetismo no país”. Ou seja, a educação de jovens e adultos não integrava a estrutura do ensino, mas se constituía em alvo de ações episódicas ou paralelas. A educação de jovens e adultos foi organizada sob a forma da “Campanha de Educação de Adultos e Adolescentes” (1947-1963), com o agravante de não ter caráter permanente, pois sua vigência tinha de ser prorrogada anualmente por portaria do Serviço de Educação de Adultos. A campanha foi iniciada com o I Congresso de Educação de Adultos – de âmbito nacional –, realizado em fevereiro de 1947. As manifestações ocorridas no Congresso seguiam a tônica que via o analfabeto como marginal e imaturo, e o analfabetismo como responsável pelos empecilhos à plena realização da democracia e do desenvolvimento. Por isso, o termo “erradicação” adequava-se a uma concepção que o encarava como uma erva daninha que precisava ser erradicada, tirando a

responsabilidade do processo seletivo e discriminatório da sociedade burguesa que se consolidava no país, debitando, pelo contrário, na conta dos próprios analfabetos o atraso brasileiro.

O Brasil se insere no circuito internacional das reflexões sobre a educação de jovens e adultos com a realização do Seminário Interamericano de Alfabetização e Educação de Adultos, de 27 de julho a 3 de setembro de 1949, em Petrópolis (RJ), que contou com a participação da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura (UNESCO). No Seminário, as discussões se encaminharam no sentido de incorporar o homem do campo no processo de educação de base, para que “ele colaborasse mais para o processo de desenvolvimento da nação”, conforme rezava o *Manual de Educação de Adultos* dele resultante. Resultaram também do Seminário Interamericano de Alfabetização as Missões Rurais, a articulação entre os ministérios da Educação e da Agricultura e o projeto-piloto realizado em Itaperuna (RJ).

A Campanha Nacional de Educação Rural (1952-1963) – uma ramificação da anterior e derivada do Seminário Interamericano – demonstrava que, embora tivessem impactado positivamente os índices de analfabetismo no Brasil, os resultados buscados na primeira campanha eram insuficientes. Esse movimento avançava em relação às concepções de educação de adultos anteriores, pois previa a “educação de base”, preconizada pela UNESCO, ultrapassando a mera alfabetização:

*Entende-se por educação de base ou educação fundamental o mínimo de educação geral que tem por objetivo ajudar as crianças, adolescentes e adultos a compreenderem os problemas peculiares ao meio em que vivem, a formarem uma ideia exata de seus deveres e direitos individuais e cívicos e participarem eficazmente do processo econômico e social da comunidade a que pertencem. (DI ROCCO, 1979, p. 50-51)*

Contrariamente à anterior, a Campanha Nacional de Educação Rural não contava com recursos próprios, mas dependia de consignações orçamentárias eventuais e de doações.

No final dos anos 1950, o governo Juscelino Kubitschek lançou a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo não só porque as anteriores iam perdendo força com o passar dos anos, como também porque a proposta desenvolvimentista do Programa de Metas criava uma ambiência produtiva que estimulava alterações no comportamento do capital e na reconfiguração do perfil da força de trabalho brasileira. Essa campanha ganhou mais força e prestígio porque a coordenação do movimento vinculou-se diretamente ao gabinete do ministro da educação (Clóvis Salgado) e porque ela se baseava na estratégia da descentralização, envolvendo os estados e municípios. Ao mesmo tempo que se reconheciam os fatores econômicos e sociais da geração e manutenção do analfabetismo, a “alfabetização funcional” passava a ser a tônica da campanha, além de se lançar mão da radiodifusão e de dados mais realistas e procedimentos mais científicos para o desenvolvimento das ações. No entanto, como tem sido típico nos programas nacionais decorrentes da formulação de políticas setoriais em nível federal, há uma grande dose de falta de realismo – desconhecimento das dimensões e da complexidade da realidade social brasileira –, de imediatismo e de voluntarismo. Também, sempre presente, está o personalismo governamental: o projeto-piloto foi implantado em Leopoldina (MG), terra natal do ministro da educação.

A Mobilização Nacional contra o Analfabetismo (1962-1963) foi instituída duas vezes porque Jânio Quadros, que o fez originalmente (Decreto nº 51.222, de 22 de agosto de 1961), não sobreviveu no cargo tempo suficiente para colocá-la em prática. Em 22 de maio de 1962, e já na vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), João Goulart reinstalou a Mobilização Nacional contra o Analfabetismo por meio do Decreto nº 51.470. No essencial, manteve o espírito da revogada: envolvimento de outras instâncias de governo e da sociedade civil organizada, utilização ampla da radiodifusão, manutenção das mobilizações (campanhas) anteriores e instituição de registro do mérito com medalhas e menções.

O próprio presidente João Goulart, pelo Decreto nº 26 de março de 1963, extinguiu todas as campanhas existentes no Brasil em prol da erradicação do analfabetismo, alegando que a descentralização das ações no setor estava consolidada e que não se justificavam campanhas com objetivos concorrentes e dispersoras de recursos, devendo tal providência ficar a cargo das unidades da federação.

Portanto, tradicionalmente, a educação de jovens e adultos – às vezes denominada simplesmente “educação de adultos” e, o que é pior, quase sempre reduzida à expressão “alfabetização de adultos” –, desde a conquista de sua identidade no espaço do Sistema Educacional Brasileiro, tem sido tratada como campanha ou movimento, ainda que sua formulação e sua implementação tenham sido oficiais e se voltado para objetivos populistas.

O ano de 1958 pode ser considerado um divisor de águas, pois aí se realiza o II Congresso Nacional de Alfabetização de Adultos, no qual se discute a indissociabilidade da educação de adultos com o processo de conscientização do educando, conferindo-lhe uma nova identidade, voltada para a libertação dos oprimidos. Realizado no Rio de Janeiro, de 9 a 16 de julho daquele ano, o Congresso foi palco das polêmicas referenciadas na temática mais geral da própria educação brasileira, cuja Lei de Diretrizes e Bases já se arrastava havia vários anos nas discussões do Congresso Nacional, polarizando-se no embate dos defensores das escolas públicas contra os privatistas. O Congresso foi precedido de reuniões regionais, das quais resultaram diagnósticos e posições diferenciados, de acordo com as especificidades regionais e locais. Mais de 200 teses foram apresentadas no plenário do Congresso, destacando-se a liderada por Paulo Freire, que acabaria por se tornar uma referência filosófico-político-pedagógica obrigatória para todos os que não buscavam na educação de adultos a mera alfabetização para a simples “preparação do eleitor”, ou para sua integração no sistema vigente, mas que visava a conscientização do cidadão e sua intervenção qualificada no processo de transformação social.



A década de 1960 se inicia, portanto, com uma eferescente mobilização para e na Educação de Adultos, com o trabalho dos Centros Populares de Cultura (CPC)<sup>1</sup>, Movimentos de Cultura Popular (MCP)<sup>2</sup> e Movimento de Educação de Base (MEB)<sup>3</sup>.

A força inovadora da posição freiriana no II Congresso e também a repercussão da experiência de Angicos acabaram por redundar na nomeação de Paulo Freire para a presidência da Comissão de Cultura Popular, criada pela Portaria Ministerial nº 182, de 28 de junho de 1963.

Vários outros dispositivos legais se seguiram, objetivando a organização da Comissão Federal e das Comissões Regionais, culminando com o Decreto nº 53.465, de janeiro de 1964, instituidor do Programa Nacional de Alfabetização, que adotava claramente o “Sistema Paulo Freire”. Infelizmente, todas essas iniciativas, potencializadas pelo caráter inovador e até mesmo revolucionário da concepção freiriana, foram bruscamente interrompidas pelo golpe de 1964. Já em 13 de abril daquele ano, o governo de exceção publicava a Portaria nº 207/64, extinguindo a Comissão de Cultura Popular.

## 1.1. EJA e MOBREAL

Com o golpe civil-militar de 1964, ocorreu uma nova ruptura – agora no sentido do retrocesso – e os governos militares assumiram, explicitamente, que o atendimento dos excluídos da escolarização regular na infância e adolescência seria feito, no que tange à alfabetização, pelo Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL).

Quase ao mesmo tempo, com o sancionamento da Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, criaram o Supletivo, uma espécie de subsistema paralelo ao sistema regular, que previa as modalidades “suplência”

1. Centros Populares de Cultura (CPC), entidade ligada à UNE, criada em 1962 com caráter nacionalista e revolucionário.

2. Movimentos de Cultura Popular (MCP), movimento de educação de base criado em 1960 com o objetivo de fomentar consciência política e social nas massas trabalhadoras com vista à maior participação social.

3. Movimento de Educação de Base (MEB), criado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1961 para desenvolver um programa de educação de base por meio de escolas radiofônicas.

(escolarização compensatória tardia nos níveis de 1º e 2º graus), “qualificação” (preparação para o trabalho), “aprendizagem” (formação metódica no trabalho, por meio de empresas, a seus empregados) e “suprimento” (atualização de conhecimentos, garantida a continuidade no ensino regular). Ainda que a intenção do legislador do regime de exceção fosse dar prioridade à última modalidade, a que prevaleceu foi a primeira (suplência), destinada à “regularização” da vida escolar de 1º e 2º graus dos que a ela não tiveram acesso ou não a concluíram na idade “própria”.

Passaram a conviver duas iniciativas governamentais para o mesmo fim, particularmente no primeiro nível da “regularização”: de um lado, o MOBREAL buscava alfabetizar e, de outro, o supletivo, através de cursos e exames, também visava credenciar os excluídos de 1º e 2º graus.

Mesmo antes da criação do MOBREAL, uma série de outras medidas relativas à educação são tomadas pelos governos militares, destacando-se, entre outras:

1. Criação da Junta Nacional de Educação de Analfabetos (Decreto nº 58.603/66);
2. Criação da Comissão de Alfabetização e Educação Assistemática (Decreto nº 59.667/66);
3. Integração do Movimento de Educação de Base, da CNBB, no Plano Complementar para desenvolver trabalho através das escolas radiofônicas (Decreto nº 60.464/67), posteriormente colaborando com o MEC nas atividades de alfabetização funcional e educação de adultos (Decreto nº 61.145/67);
4. Criação de Grupo de Trabalho interministerial para a execução do Plano de Alfabetização Funcional e Educação Continuada de Adultos (Decreto nº 61.311/67);
5. Vinculação de um tempo mínimo de programação na radiodifusão para a educação de adultos (Decreto nº 61.312/67); e
6. Instituição da Rede Nacional de Alfabetização Funcional e Educação de Adultos (Decreto nº 61.313/67).

Havia um “furor legislativo” dos governos de exceção na perspectiva de realizar o desmonte jurídico do período anterior e sua substituição por uma “legislação” ditatorial.

Embora criado em 1967 e organizado formalmente no ano seguinte – Decretos nº 62.455, de 22 de março, e nº 62.484, de 29 de março –, o MOBREAL só iniciou suas atividades em 1970. Esse sexto movimento de iniciativa federal em prol da educação de adultos foi significativamente apoiado, pois, além de sua institucionalização/assunção por governos discricionários e coordenação por assessores de muito prestígio junto aos militares – Mário Henrique Simonsen, por exemplo –, ele contou com recursos financeiros tanto oriundos de fontes orçamentárias quanto de arrecadações extraordinárias (loterias, parte do imposto de renda, doações da iniciativa privada etc.). Apesar de tudo isso, o Movimento não conseguiu alcançar nem a sombra dos resultados geralmente proclamados pelo ufanismo ditatorial.

Em 1985, com a Nova República, o MOBREAL foi substituído pela Fundação Educar (Decreto nº 91.980, de 25 de novembro de 1985), numa simbólica ruptura com a política de educação de jovens e adultos do período militar. Ainda no governo Sarney, ela foi sendo lentamente esvaziada, até que a Medida Provisória 251, de 15 de março de 1990, extinguiu-a e colocou em disponibilidade todos os seus funcionários.

## 1.2. Campanhas, programas, movimentos voltados para a EJA: poucos avanços, muitos recuos

Desde a segunda metade do século passado até os dias atuais, a Alfabetização de Jovens e Adultos é tratada como campanhas, movimentos e programas, e não como uma política pública de Estado, conforme já verificamos anteriormente.

Destaca-se que em 1988 há a promulgação da Constituição Federal, denominada de Constituição Cidadã. Nesse importante marco para a sociedade, a EJA se incorpora como o princípio de que a educação visa o pleno desenvolvimento da

pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF. Artigo 205). Mais tarde, esse ideal é também retomado pelo Artigo 2º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96).

Entre os avanços na Constituição de 1988 no que diz respeito à EJA, destaca-se o artigo 3º, que trata dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação”, o que deixa claro que a idade não pode ser uma razão de exclusão a qualquer direito.

O artigo 208 estabelece que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria”, e o artigo 206 diz que “o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições de acesso e permanência na escola”.

A Constituição Federal de 1988 reconhece e reafirma que a Educação de Jovens e Adultos é direito e, portanto, é preciso estabelecer metas e recursos orçamentários para garantir a efetivação desse direito fundamental.

A década de 1990 foi marcada pelas mobilizações nacionais provocadas pelos apelos internacionais, particularmente da UNESCO, em face do crescimento do analfabetismo no planeta, mormente nos países mais pobres e populosos do Terceiro Mundo, entre os quais se incluía o Brasil.

O Plano Decenal de Educação para Todos é originário das primeiras mobilizações de 1988, voltadas para a sensibilização do Governo Federal, no sentido de que ele tomasse iniciativas que inserissem o país no circuito dos que já se organizavam para participar do Ano Internacional da Alfabetização (1990).

Pelo Decreto nº 97.219, de 14 de dezembro de 1988, o presidente da república instituiu a Comissão Nacional do Ano Internacional da Alfabetização (CNAIA), composta de representantes de “instituições governamentais e não gover-

namentais e de personalidades com notórios e relevantes serviços prestados à causa da alfabetização” e encarregada de coordenar, no nível nacional, os programas e atividades relativos ao Ano Internacional da Alfabetização.

Do trabalho desenvolvido em várias reuniões resultou o documento *Alfabetizar e Libertar*, que se estruturava nos elementos antes descritos e propunha a realização de uma Conferência Nacional de Educação para Todos, a partir da mobilização de escolas, municípios e estados. Na realidade, o eixo da metodologia de trabalho tentava inverter a praxe brasileira de planos governamentais, nascidos em gabinetes, impostos de cima para baixo, pretendendo uniformidades em um país tão grande e tão diversificado em suas realidades regionais e locais. A ideia central se concretizaria numa “arquitetura democrática” de montagem da Declaração e do Plano.

Com a eleição de Collor em 1989 e sua posse em 1990, a CNAIA tentou, em vão, junto às autoridades do Governo Federal, dar prosseguimento aos trabalhos: o documento *Alfabetizar e Libertar* não foi assumido pelo ministério – embora seus representantes na Comissão tivessem participado de sua elaboração –, não sendo, conseqüentemente, divulgado ao país. Por outro lado, o MEC também não buscou dar sequência aos compromissos assumidos na Conferência Mundial de Educação para Todos (Jonthiem, Tailândia: 1990), em que o Brasil se tornara signatário da Declaração Mundial de Educação para Todos e do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

Somente em 11 de setembro de 1990, o governo Collor instituiu a Comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), presidida pelo ministro da Educação e secretariada pela Secretaria Nacional de Educação Básica.

Interesses alheios à Educação Básica e à Alfabetização protelaram, indefinidamente, a realização da Conferência Brasileira de Educação para Todos, surgindo, a todo momento, choques entre os membros da nova comissão – a maioria dos constituintes da CNAIA tinha sido reconduzida – e o ministério não

só pelo autoritarismo da condução do processo como pelas surpresas cotidianas: surgiam projetos e programas nacionais, como o dos Centros Integrados de Atendimento às Crianças (CIAC), sem que tivessem sido discutidos na Comissão, e as propostas dela eram desconhecidas pelas autoridades. Mesmo assim, a Comissão continuou tentando dar prosseguimento aos princípios da Conferência Mundial, numa verdadeira ginástica de convivência pacífica e resistência.

Com todas as dificuldades, foi mantida a mobilização nacional em torno das questões da alfabetização e da educação básica. Infelizmente, centenas de planos enviados pelos estados e municípios continuavam “enfeitando” as prateleiras do MEC.

Boa parte dessa “imobilização” foi agravada pelo ministro José Goldemberg, que substituíra Carlos Chiarelli e não demonstrava nenhuma vontade de dar continuidade ao PNAC. Lentamente o Programa foi sendo esquecido, apesar dos apelos por sua continuidade, que, de início, partiam de todos os pontos do país onde se dera a mobilização para a formulação de suas diretrizes e propostas.

Os desmandos, a corrupção e a incompetência continuaram grassando no Governo Federal, até que veio o impeachment e o PNAC foi enterrado.

Após o impedimento, o vice-presidente, Itamar Franco, assume o governo e o Brasil passou a ser instado por agências do sistema das Nações Unidas a se juntar aos outros oito países mais populosos, e com elevados contingentes de analfabetos, no esforço de universalizar a educação básica para todas as suas populações, realizando seu Plano Decenal de Educação para Todos, agora extensivo ao ano de 2003. Porém passou-se a lidar com dificuldades internas muito agravadas: uma crise política, econômica e ética sem precedentes em sua história e uma crise de credibilidade, específica do setor educacional, principalmente por causa do esforço de mobilização nacional recentemente despendido e que ficou sem resposta com o PNAC. Certamente tal situação exigiria profundos compromissos, dedicação, competência política e talento.

No que diz respeito ao Plano Decenal, o novo ministro compareceu às reuniões técnicas internacionais, tentando recuperar o tempo perdido e chamando a atenção para o empenho do novo governo em honrar os compromissos assumidos. O MEC coordenou, então, premido pelo tempo do calendário internacional, a elaboração de um primeiro esboço do plano nacional em articulação com as demais esferas de governo. Esse documento foi levado à reunião de Paris, em julho de 1993, como uma “proposta de governo”, a ser ainda submetida à discussão da sociedade brasileira.

No contexto da mobilização para a Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, foram organizados seminários, simpósios, grupos de trabalho e comissões, que trataram de temas específicos. Uma dessas últimas iniciativas foi a Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos, que elaborou as Diretrizes para uma Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos.

O Comitê Consultivo Nacional trabalhou intensamente nos planos estaduais e municipais – foram enviados ao MEC os planos de todos os estados e mais de 2 mil planos municipais –, tentando consolidá-los numa proposta única para o país a fim de dar consequência às parcerias e propostas neles consignadas.

De 29 de agosto a 2 de setembro de 1994, realizou-se em Brasília a Conferência Nacional de Educação para Todos, da qual resultaram o Acordo Nacional e o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica. Esses documentos se constituíram em referência obrigatória para qualquer formulação de planos, programas ou projetos de educação básica em qualquer nível de governo.

Com a posse do novo presidente, em janeiro de 1995, a comunidade educacional e a sociedade brasileira ficaram na expectativa da continuidade dos acordos e compromissos firmados na Conferência Nacional, mas o governo Fernando Henrique Cardoso não os transformou em lei e priorizou a aprovação da LDB e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Podemos concluir que os anos de 1990 foram marcados por uma intensa mobilização da sociedade

civil em prol do fortalecimento da educação de jovens e adultos, o que originou o surgimento dos Fóruns e dos Encontros Nacionais de EJA (ENEJA).

As quatro Feiras Latino-Americanas de Alfabetização mobilizadas pela Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB) – realizadas em Curitiba (1990), Salvador (1993), Brasília (1995) e Recife (1997) – e as reuniões nacionais preparatórias à V Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) também foram importantes espaços de articulação e mobilização em prol da EJA nesse período.

Os espaços coletivos permitiram um olhar mais focado na questão da diversidade, possibilitando seu reconhecimento, sua valorização e a ampliação de pesquisas nessa área, ao criarem-se estratégias de atendimento qualificado por meio da formulação de propostas e matrizes curriculares específicas para essa modalidade.

A despeito da incompreensão de determinados governantes, outros setores da sociedade brasileira já se movimentam para a educação de jovens e adultos, na perspectiva da educação ao longo da vida, porque já compreenderam – ainda que com motivações diferentes – que o futuro da humanidade está definitivamente atrelado à universalização da participação no processo decisório e, por isso mesmo, a um eficaz, eficiente e democrático sistema educacional.

### 1.3. EJA e Educação Popular

Foi na década de 1950 que se iniciou esta profunda história de ideias, práticas e acontecimentos no campo da educação na América Latina: a Educação Popular.

Como concepção da educação, a Educação Popular é uma das mais belas contribuições da América Latina ao pensamento pedagógico universal. Isso se deve, em grande parte, à atuação internacional de um dos seus mais importantes representantes: Paulo Freire. Ele deixou, por onde passou, as sementes de uma concepção popular emancipadora da educação. Essas sementes germinaram em numerosos grupos e organizações nas últimas décadas, unindo conscientização e organização populares.

Uma das premissas da Educação Popular é a valorização do saber dos povos oprimidos, sua condição como sujeito no processo de construção do conhecimento para agir no mundo e sobre si mesmo.

A Educação Popular nasceu na América Latina e no calor das lutas populares, dentro e fora do Estado. Era a luta por uma educação relacionada a um projeto político de transformação social a partir da vida e da cultura das próprias pessoas e do respeito pela diversidade.

A Educação Popular, como prática educacional e como teoria pedagógica, pode ser encontrada em todos os continentes, manifestada em concepções e práticas muito diferentes. Como concepção geral da educação, ela passou por diversos momentos epistemológico-educacionais e organizativos, desde a busca da conscientização, nos anos 1950 e 60, e a defesa de uma escola pública popular e comunitária, nos anos 1970 e 80, até a escola cidadã, nos últimos anos, num mosaico de interpretações, convergências e divergências.

É grande o número de noções que fundam a Educação Popular, hoje espalhada pelo mundo, como paradigma teórico, colocando-a num plano diferente da educação tradicional, bancária e a educação como razão instrumental.

No final dos anos 1950, duas eram as tendências mais significativas na educação de adultos: a educação de adultos entendida como educação libertadora, como “conscientização” (Paulo Freire), e a educação de adultos entendida como educação funcional (profissional), isto é, o treinamento de mão de obra mais produtiva, útil ao projeto de desenvolvimento nacional dependente.

Na década de 1970, essas duas correntes continuaram, a primeira entendida basicamente como educação não formal – alternativa à escola – e a segunda como suplência da educação formal.

A trajetória da Educação de Jovens e Adultos traz em seu bojo as contribuições e a própria concepção da Educação Popular. Sua história vem marcada e se entrelaça pela luta de direitos e pelo rompimento de estruturas rígidas e hierarquizadas. Os jovens e adultos trabalhadores lutam para superar suas condições de

vida, que estão na raiz do problema do analfabetismo. O desemprego, os baixos salários e as péssimas condições de vida comprometem o seu processo de alfabetização. De acordo com Gadotti (2014, p. 26):

*Uma nova política de EJA precisa assentar-se nos princípios da Educação Popular, que são, entre outros: a gestão democrática, a organização popular, a participação cidadã, a conscientização, o diálogo/conflito, o respeito à diversidade, a cultura popular, o conhecimento crítico e uma perspectiva emancipatória da educação.*

A educação nesse contexto se propõe conscientizadora para a promoção da liberdade, em oposição à educação domesticadora e homogênea. Ela parte da realidade dos sujeitos e valoriza o diálogo, a horizontalidade e a dialogicidade como compromisso e premissa para as diferentes relações entre os sujeitos.

Na década de 1990, Paulo Freire refundou a Educação Popular, aproximando-a da Educação Pública e criando, na sua gestão, a Educação Pública Popular, tendo o MOVA-SP (Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos da Cidade de São Paulo) como sua maior expressão. O Estado deixa de ser encarado como inimigo, como na época da ditadura, e passa a ser visto como o indutor de políticas públicas de alfabetização de adultos. Pedro Pontual, um dos idealizadores do MOVA-SP, destaca que, pelo “pioneirismo e originalidade”, torna-se uma “ideia-força” e referência nacional e internacional e herdeiro da tradição do movimento de educação popular.

Como vimos ao longo desse histórico, a trajetória da EJA até o final do século XX denuncia a prática recorrente de descontinuidade das ações governamentais em relação a essa modalidade e revela a necessidade de criação e consolidação de uma Política Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (PNAEJA), de modo a acelerar o processo de eliminação do analfabetismo entre pessoas com 15 anos ou mais e propiciar a elevação da escolaridade entre esses sujeitos.

O século XXI vem sendo marcado por um forte movimento em direção à construção dessa política, mas veremos que ainda há muito a fazer diante dos retrocessos a que a EJA vem sendo submetida nos tempos atuais.

# 2

## A TRAJETÓRIA DA EJA EM DUAS DÉCADAS: ASCENSÃO E QUEDA



A Constituição Federal de 1988 reconheceu a EJA como um direito público subjetivo, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96) trouxe importantes avanços para a educação de jovens e adultos, ao considerá-la como uma modalidade da educação básica, nas etapas do Ensino Fundamental e Médio. Com isso, passam a ser reconhecidas as especificidades próprias das pessoas jovens, adultas e idosas, no que se refere ao desenvolvimento e à aprendizagem, bem como a necessidade de pensar e construir estratégias próprias para o trabalho com esse público.

Nos anos seguintes à promulgação da lei, no entanto, não observamos um crescimento significativo nos investimentos do governo federal na EJA, que priorizou os recursos para ampliar o atendimento de crianças no Ensino Fundamental e não incluiu a modalidade no financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído em 1996. Os estados e municípios mantiveram a oferta de EJA sempre com baixos recursos e, na maioria das vezes, sem o investimento na construção de uma proposta pedagógica específica para um grupo social muito particular e diverso.

Mesmo não existindo um foco específico na educação de jovens e adultos, houve algumas iniciativas nesse período. Foram construídas as Propostas Curriculares para o 1º Segmento (1997) e para o 2º segmento da EJA (2002), e a partir de 1998 foi distribuída a *Coleção Viver, Aprender*, elaborada para EJA em parceria com a ONG Ação Educativa, responsável também pela criação da proposta curricular para o 1º segmento. Foi realizada ainda a formação de professores no âmbito do Programa Parâmetros Curriculares Nacionais – PCN em Ação.

Ainda em 1998, foi criado o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), alocado no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ele surgiu

*[...] como resultado de uma articulação entre lideranças de movimentos sociais do campo e docentes universitários, com o propósito de inserir na agenda pública a discussão sobre uma*

*política de garantia de direito constitucional dos povos do campo a uma educação de qualidade. Tendo por objetivos reduzir o analfabetismo e elevar o nível de escolarização das crianças, jovens e adultos assentados, o PRONERA inova em duas direções: construir e empregar metodologias de ensino à realidade sociocultural dos assentamentos e exercitar um modelo de gestão colegiada, participativa e democrática, envolvendo todos os parceiros – universidades, movimentos sociais e Governo Federal. (DI PIERRO, 2006, p. 4)*

Nos assentamentos, havia uma grande população potencialmente demandante da EJA: em 2005, do 1,5 milhão de assentados com 14 anos ou mais, 20% deles não eram alfabetizados e somente 14% tinham chegado às séries finais do Ensino Fundamental (DI PIERRO, 2006, p. 6).

Em 1995, havia sido criado também o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), um programa de qualificação profissional elaborada pelo Ministério do Trabalho que tinha como finalidade reduzir o desemprego, combater a pobreza e elevar a produtividade em um contexto em que a globalização vinha também mudando as exigências do mercado de trabalho para a contratação de novos trabalhadores. O PLANFOR pretendia redirecionar a educação profissional no país ao ofertar cursos de curta duração, desarticulados do sistema formal de ensino, que atendessem às expectativas do mercado de trabalho em termos de formação de novos trabalhadores.

Em 1996 foi criado também, junto à presidência da república, o Programa Alfabetização Solidária (PAS), que estabelecia parcerias entre doadores empresariais e o MEC para promover uma campanha de alfabetização de jovens e adultos nos municípios com maiores índices de analfabetismo do país. O PAS mobilizou instituições de ensino superior para formação dos alfabetizadores locais. Mais tarde, o programa foi estendido às capitais e aos municípios de grande porte, sendo cofinanciado por doadores individuais. Ao final desse mandato do governo federal, o PAS se converteu em uma organização social, mantendo atividades pontuais da campanha nos anos subsequentes.

Em 2002 foi instituído ainda o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), como uma nova proposta de exame nacional de certificação que mudasse a maneira como os exames eram organizados nos estados, ainda que o governo federal estivesse assumindo um encargo que, pela lei, era atribuída aos estados. O novo exame foi criado por meio da Portaria 2.270 do Ministério da Educação, como um “instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do Ensino Fundamental e do Ensino Médio” (INEP/MEC, 2002, Artigo 2).

Assim, nesse contexto, foram criadas várias iniciativas que não estavam articuladas a uma política pública comum mais ampla para jovens e adultos que não tinham conseguido concluir a educação básica, eram vítimas do desemprego e viviam nas piores condições sociais.

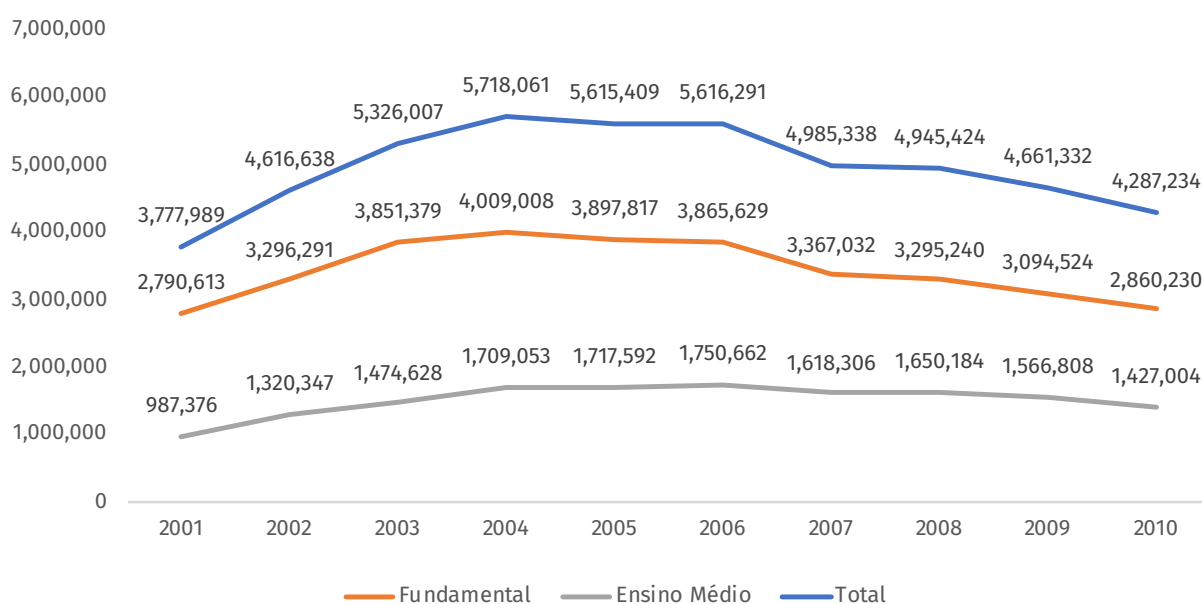
Com a chegada de uma nova gestão no executivo federal em 2003, a superação da fome e do analfabetismo ganharam força na pauta governamental.

Em 2004 foi criada a Secretaria de Alfabetização e Diversidade (SECAD), responsável a partir de então pela política de educação de jovens e adultos. A expectativa era avançar na superação da dicotomia entre a alfabetização e a educação básica de adultos, de modo que a modalidade EJA ganhasse maior destaque na agenda do Ministério da Educação.

No âmbito da SECAD foi redesenhada a Comissão Nacional de Alfabetização, criada em 2003 juntamente com o Programa Brasil Alfabetizado, passando a ser denominada como Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), que teria representantes dos governos subnacionais, da sociedade civil, dos fóruns de EJA e dos movimentos sociais relacionados à educação de jovens e adultos, que deveriam contribuir na construção de uma política para a modalidade.

Nesse contexto, observa-se, entre 2001 e 2006, uma tendência geral para o Brasil de crescimento da matrícula nos cursos de EJA, e desde então queda contínua, com uma redução mais acentuada a partir de 2007 (11%) e em 2010 (8%).

**Gráfico 1 - Matrícula dos cursos presenciais da EJA no Brasil por segmento (2001-2010)**



Fonte: INEP, Censo Escolar.



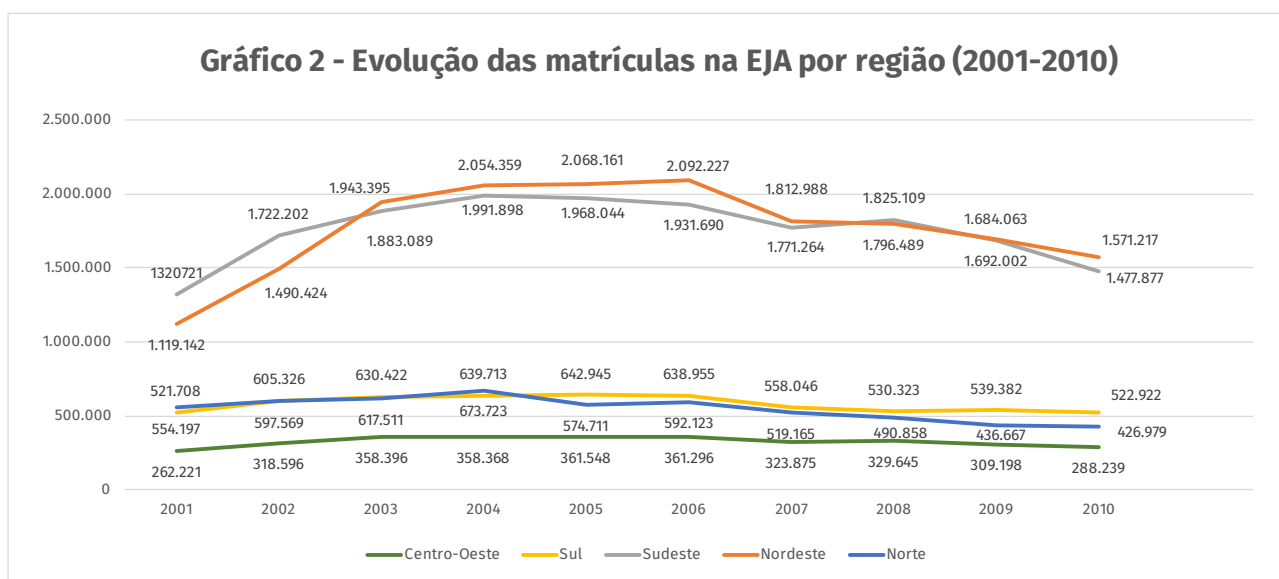
A redução das matrículas na EJA exatamente no momento em que ela foi incluída nas políticas estruturantes de financiamento da Educação Básica (FUNDEB e PDDE) e de assistência estudantil (merenda, livros didáticos, transporte e saúde escolar) foi um resultado inesperado, cujas causas não foram ainda suficientemente estudadas, porém há evidências de que se trata de fenômeno multideterminado. A demanda social explícita é reduzida em virtude da frágil cultura do direito à educação na vida adulta e da dificuldade que a população tem de conciliar trabalho, família e estudo, em um contexto em que a oferta é diminuída, pouco flexível e atrativa. O desenho das políticas educacionais tampouco incentiva a provisão pública desses serviços, seja pela prioridade à expansão de outras etapas e modalidades da Educação Básica (com a obrigatoriedade de oferta da educação pré-escolar, do Ensino Médio e da Educação Especial), seja pela insuficiência do financiamento atribuído à EJA, seja pela inadequação dos esquemas de colaboração entre a União, os estados e os municípios para a sua oferta.

Vale destacar que a queda mais acentuada, a partir de 2007, reflete também a mudança de metodologia na coleta dos dados, que passou a expurgar matrículas repetidas de um mesmo aluno, evitando que escolas inflassem os números de matrículas artificialmente. É preciso mencionar também a existência

de imprecisões no que se refere à coleta de dados de matrícula da EJA no Censo Escolar, uma vez que os dados são coletados em maio, mas na EJA pode haver a entrada de alunos em diferentes momentos do ano. No início do ano seguinte, ocorre uma segunda coleta, que apenas informa se o aluno foi aprovado, reprovado ou deixou de frequentar a escola.

No que diz respeito ao total do número de matrículas por região geográfica, nenhuma das regiões manteve tendência de crescimento ao longo de todo o período. Na Região Norte, o número de matrículas cresceu até 2005 e depois caiu continuamente até 2010, com um pequeno crescimento em 2009. Em 2010, o número de matrículas é bastante próximo ao que se registrava em 2001. No Nordeste, as matrículas aumentaram até 2006 e depois diminuíram continuamente até 2010. Ainda assim, o número de matrículas em 2010 é maior do que em 2001. Na Região Sudeste, houve crescimento até 2004 e redução contínua até 2010, com pequeno crescimento em 2008. De modo semelhante, no Sul, as matrículas aumentaram até 2004 e depois diminuíram continuamente, com um pequeno crescimento em 2006. Por fim, a Região Centro-Oeste não apresenta nenhum padrão, pois o número de matrículas cresceu em 2003, 2005 e 2008 e diminuiu nos outros anos. Em 2010, o número de matrículas nessa região é um pouco maior do que em 2001.

**Gráfico 2 - Evolução das matrículas na EJA por região (2001-2010)**



Fonte: INEP, Censo Escolar.

Os dados sobre as matrículas da EJA no Ensino Fundamental e Ensino Médio no Brasil indicam que a proporção das matrículas no Ensino Médio cresceu progressivamente ao longo do período. Em 2002, o Ensino Médio representava 27% das matrículas na EJA, e em 2010, 33%. Isso significa que, ainda que as matrículas no Ensino Médio também estejam diminuindo, elas caem mais lentamente do que as do Ensino Fundamental.

No que diz respeito a esses dados, a Região Nordeste também apresenta um perfil particular. Todos os estados, com exceção do Ceará e da Bahia, possuem um número muito reduzido de matrículas no Ensino Médio no período analisado: em média, 17% do total da EJA. Por esse motivo, o formato das curvas para Ensino Fundamental na série histórica é praticamente idêntico ao do número total de matrículas. Em alguns desses estados (Maranhão, Piauí, Paraíba, Pernambuco e Alagoas), apesar de o Ensino Médio ter uma participação pequena nas matrículas, é possível observar um crescimento quase constante. Os outros estados da região mantêm percentuais estáveis para o Ensino Médio. Esse padrão se encontra também em alguns estados do Norte, como Amazonas e Amapá.

O único estado que apresentou maior número de matrículas para o Ensino Médio do que para o Ensino Fundamental foi Mato Grosso, mas somente até 2004. Em 2005, as matrículas no Ensino Fundamental subiram muito, ultrapassando o Ensino Médio, que manteve um ritmo constante de crescimento, mas inferior ao Ensino Fundamental.

Em alguns estados, os percentuais de matrículas para os dois níveis de ensino se aproximam muito em determinados anos. Na Região Sudeste, por exemplo, a participação do Ensino Médio é de aproximadamente 43%. No Espírito Santo, o número de matrículas no Ensino Fundamental vem caindo, mas não no Ensino Médio, que mantém praticamente o mesmo número de matrículas desde 2007. Do mesmo modo, em São Paulo o número de matrículas no Ensino Médio diminuiu mais lentamente do que o do Ensino Fundamental, permanecendo

mais constante durante o período. Os percentuais de matrículas no Ensino Fundamental e Médio se aproximam muito a partir de 2007, dividindo igualmente o total de matrículas até 2010. Esse é também o caso do estado de Santa Catarina, na Região Sul, onde os percentuais para os dois segmentos são quase iguais entre 2006 e 2010.

Nos demais estados dessa região, a participação do Ensino Médio é de aproximadamente 42%. O comportamento das matrículas dos dois segmentos é muito semelhante. A diferença se mantém constante durante o período. Isso ocorre também em um estado do Centro-Oeste: Goiás.

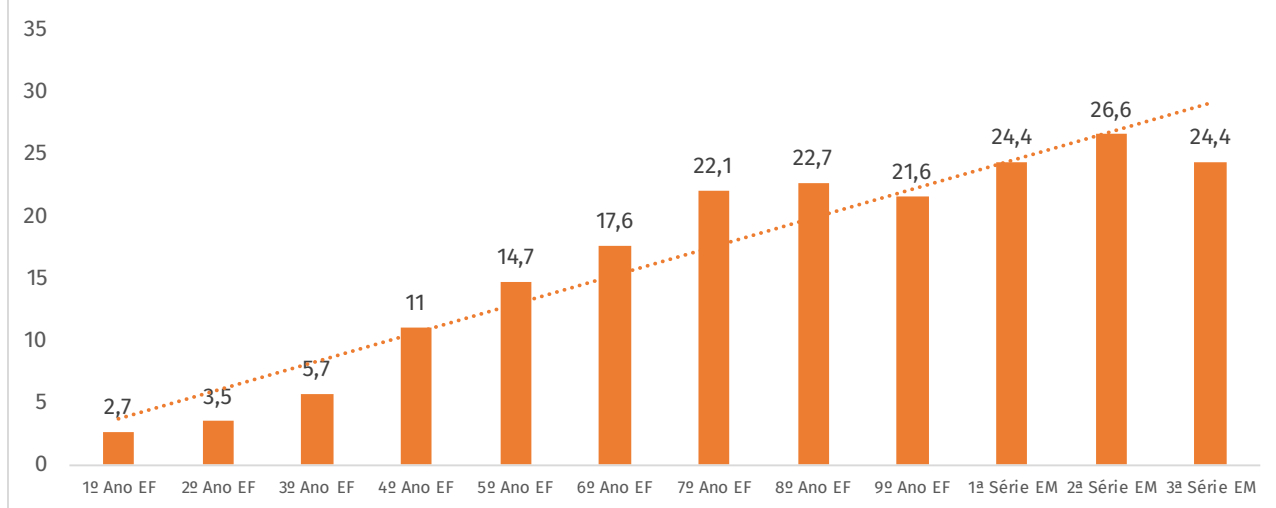
Para explicar as razões pelas quais observamos uma menor redução nas matrículas de Ensino Médio e o crescimento em alguns estados, podemos levantar algumas possíveis razões. Desde os anos 1990, observamos o crescimento no número de matrículas no Ensino Fundamental e a ampliação das matrículas no Ensino Médio. Entretanto há também uma grande evasão, que começa a ocorrer de modo mais significativo nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Com isso, ocorrem dois movimentos: escolas que possuem alunos com maior distorção idade-série e que são orientados pelas escolas a se dirigir para a EJA, ou estudantes que deixaram de estudar ao final do Ensino Fundamental ou no Ensino Médio que retomam os estudos na EJA. Em 2017, por exemplo, conforme dados do IBGE, 23,1% dos jovens de 15 a 17 anos tinham algum atraso escolar, e 7,1% tinham evadido. Além disso, cabe ressaltar que, entre os 20% mais pobres, o atraso escolar chegava a 33,6% e a evasão atingia 11,8% dos jovens entre 15 e 17 anos. Entre os anos de 2008 e 2015, a taxa de abandono escolar ficou entre 20 e 23% em todos os anos.

O gráfico a seguir mostra como a distorção idade-série cresce ao longo do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Com isso, vão se formando grandes contingentes de alunos que podem ser orientados a concluir os estudos na EJA ou buscam uma alternativa em relação aos tempos da escola chamada regular, que cada vez mais concentra matrículas

no período diurno e requer um tempo mais longo para a conclusão do curso. Considerando que dois terços dos jovens trabalham ou procuram emprego

(Agenda Juventude Brasil, 2013, SNJ), a EJA pode se tornar uma modalidade mais atrativa para a conclusão do Ensino Médio.

**Gráfico 3 - Distorção idade-série no Brasil no Ensino Fundamental e Médio, 2021**



Fonte: INEP, MEC.

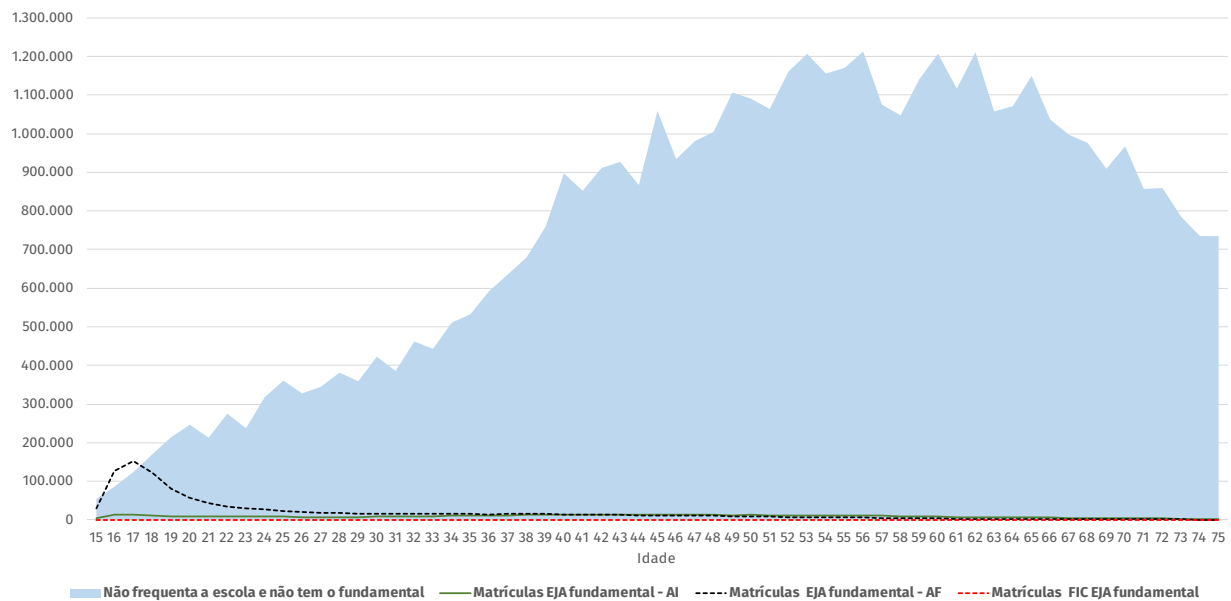
Por fim, deve-se destacar que é bastante recente o movimento de crescimento do ingresso de jovens no Ensino Médio. Em 1992, por exemplo, conforme o Censo Escolar, apenas 5% dos estudantes conseguiam concluir o Ensino Médio. Levantamento recente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), realizado em 2022, informa que somente 26% dos brasileiros aptos a votar possuem o Ensino Médio completo<sup>4</sup>, o que significa que temos um enorme contingente de brasileiros que ainda precisam concluir o Ensino Médio para ter melhores oportunidades no mercado de trabalho ou ainda ingressar em um curso de nível superior.

De todo modo, não se pode argumentar que não existe demanda para a EJA. Estudo do INEP mostra como ainda na década de 2020 estamos muito longe de cumprir com o direito à educação previsto em nossa Constituição. Conforme mostra o gráfico a seguir, em diferentes faixas etárias temos uma

pequena parte da população que frequenta atualmente a escola com 15 anos ou mais e um imenso número de pessoas não frequenta a escola e não concluiu o Ensino Fundamental.

4. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/julho/eleitoras-e-eleitores-com-ensino-medio-completo-formam-a-maioria-do-eleitorado-brasileiro>

**Gráfico 4 - Número de matrículas em cursos de EJA Ensino Fundamental e total da população de 15 anos ou mais sem Ensino Fundamental completo que não frequenta a escola**

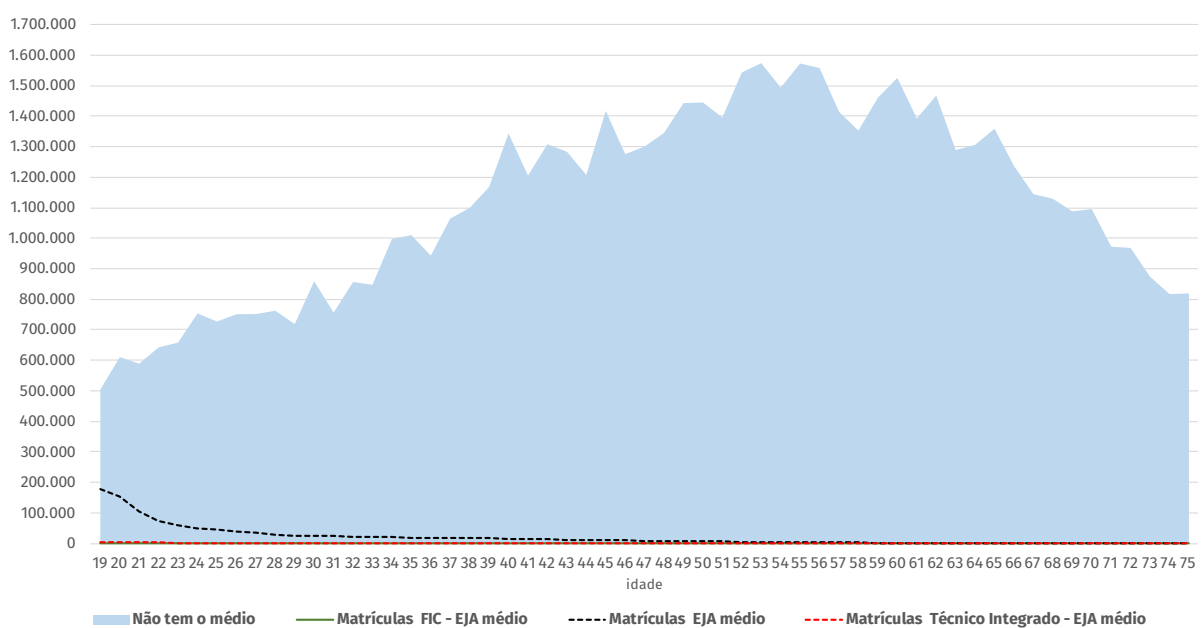


Fonte: INEP. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5, p. 78.

O mesmo fenômeno ocorre com o Ensino Médio de modo ainda mais alarmante. Vemos que o número de pessoas por idade que não concluíram essa mo-

dalidade de ensino cresce bastante, mesmo entre os mais jovens.

**Gráfico 5 - Número de matrículas em cursos de EJA Ensino Médio e total da população de 19 anos ou mais sem Ensino Fundamental completo e que não frequenta escola**



Fonte: INEP. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5, p. 79.

Esse grave cenário social indica a necessidade de fortalecimento das políticas e do financiamento de educação de jovens e adultos, e não o inverso, como veremos a seguir.

## 2.1. A EJA entre 2011 e 2021: redução acelerada das matrículas

Em 2011, Dilma Rousseff assumiu a presidência em sucessão a Luiz Inácio Lula da Silva. Reeleita em 2014, seu governo se estendeu até 2016, quando foi retirada do cargo por um processo de impeachment orquestrado pelo vice-presidente em composição com setores conservadores. Ao longo de seu governo, sofreu uma forte pressão de grupos conservadores, ao mesmo tempo que colocou em destaque pautas defendidas pela esquerda, como a questão das cotas raciais, o debate sobre a questão de gênero e a instalação de uma Comissão da Verdade, que apuraria os abusos cometidos por militares durante o período ditatorial.

Nesse período, vivemos também uma maior contenção econômica, com a redução do crescimento econômico registrado nos anos anteriores. Enquanto tivemos um crescimento médio de 4,5% entre 2004 e 2010, sendo que nesse último ano chegamos a um crescimento de 7,5%, no período de 2011 a 2016 tivemos um crescimento médio de 0,5%, e em 2015 tivemos a redução do PIB em 3,5%. Em tal contexto, houve uma evidente queda da arrecadação e a debacle das contas públicas, sendo realizados graduais cortes em vários setores, entre eles a educação de jovens e adultos.

Com o impeachment, Michel Temer assumiu o governo e estabeleceu um pacto conservador, que permitiu criar o chamado teto de gastos, que buscava promover um ajuste fiscal que, na visão dos conservadores, seria a chave o país voltar crescer, com maior presença do capital privado e menor presença do Estado, acelerando assim as reformas neoliberais.

A partir desse período, a educação de jovens e adultos vivenciou uma forte derrocada, com uma enorme redução do investimento por parte do governo federal e o desmonte da estrutura criada nos

anos anteriores para criar processos indutivos junto a estados e municípios a fim de ampliar as matrículas e qualificar a educação de jovens e adultos. Iniciativas como o Programa Nacional do Livro Didático para EJA (PLNDEJA), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) tiveram seus recursos gradualmente reduzidos ou simplesmente foram esquecidos pelo governo federal.

Desde a posse de Jair Bolsonaro na presidência do Brasil, observou-se o rápido desmonte das estruturas de governança das políticas públicas e programas federais voltados à EJA edificados nas décadas anteriores.

Logo em janeiro de 2019, o Decreto nº 9.465<sup>5</sup>, de reforma administrativa do Ministério da Educação (MEC), extinguiu a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECA-DI), em que desde 2004 estava alocada a Diretoria de Políticas de EJA, cujas funções foram dispersas entre as Secretarias de Alfabetização (SEALF) e de Educação Básica (SEB). Posteriormente, em meados do segundo semestre, ressurgiu no organograma do MEC a Coordenação-Geral de Educação de Jovens e Adultos (COEJA), subordinada à Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica da SEB.

Em abril de 2019, o Decreto nº 9.759<sup>6</sup> extinguiu praticamente todos os colegiados da administração pública federal, entre os quais a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), fechando assim o canal de comunicação existente entre o MEC, os governos subnacionais e as organizações da sociedade civil dedicadas à temática.

Fenômeno similar ocorreu com programas de EJA coordenados por outros ministérios. Em fevereiro de 2020, o Decreto nº 20.252<sup>7</sup> reorgani-

5. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633286](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57633286)

6. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm)

7. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.252-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585036>

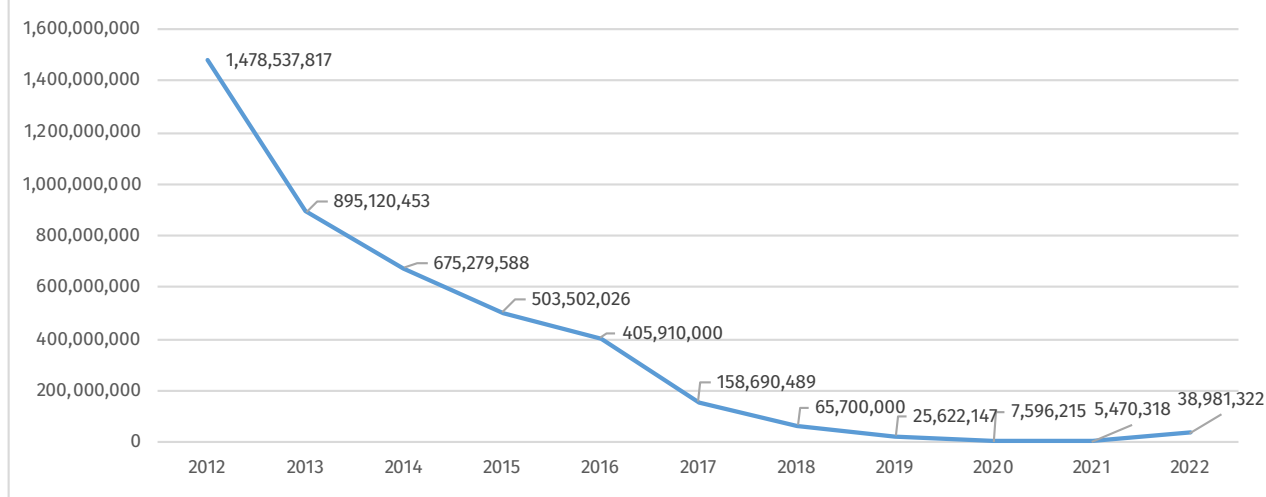
zou a estrutura do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extinguindo a Coordenação-Geral de Educação do Campo e Cidadania, que respondia pelo Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), cuja Comissão Pedagógica Nacional já fora dissolvida pelo Decreto nº 9.759, antes mencionado. Sem instâncias de gestão, o PRONERA seria inviabilizado. Contudo, os protestos do Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC)<sup>8</sup> surtiram efeito, e o regimento interno do Incra

foi revisto em março daquele ano, sendo criada uma Divisão de Desenvolvimento e Educação nos Assentamentos, que, entre outras atribuições, passou a responder pelo programa (CAMPOS; HENRIQUE; KOLING, 2022).

Os anos iniciais dessa gestão se tornaram obscuros no que se refere à EJA. Houve ausência de definição de políticas e grande invisibilidade da modalidade, que passou a receber recursos ínfimos, e somente um aumento dos exames de certificação (ENCCEJA). Isso parece contemplar o limite dos esforços desse governo para atender à demanda por educação de jovens e adultos no Brasil.

8. Disponível em: <https://fonec.org/>

**Gráfico 6 - Recursos federais destinados à EJA incluindo ações relativas a alfabetização (2012-2022)**



Fonte: SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

O gráfico acima evidencia que o gasto empenhado para o ano de 2022 representa 3% do que foi gasto em 2012. Desde 2013 inicia-se o processo de redução dos recursos para a EJA. Entretanto, a partir de 2017, a queda se acentua, chegando a patamares irrisórios em termos de investimento público no ano de 2021<sup>9</sup>.

É necessário mencionar ainda que, quando observamos a rubrica de gastos específica para o apoio à alfabetização e educação de jovens, verificamos que foram destinados R\$ 342 milhões para esse fim em 2012 e apenas R\$ 5,5 milhões em 2021, conforme os dados do SIOP.

9. Para além dos recursos investidos diretamente pelo governo federal em programas ou políticas de indução para o desenvolvimento da EJA, estados e municípios recebem recursos para a EJA por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O fundo é composto de recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios. Conforme Rezende Pinto (2021, p. 4), a EJA, entretanto, foi incluída com alguns limites no FUNDEB: “O primeiro deles encontra-se no art. 11 da Lei nº 11.496/2007 e estabelece que os recursos destinados à EJA terão como limite até 15% do total de cada fundo estadual, do DF e/

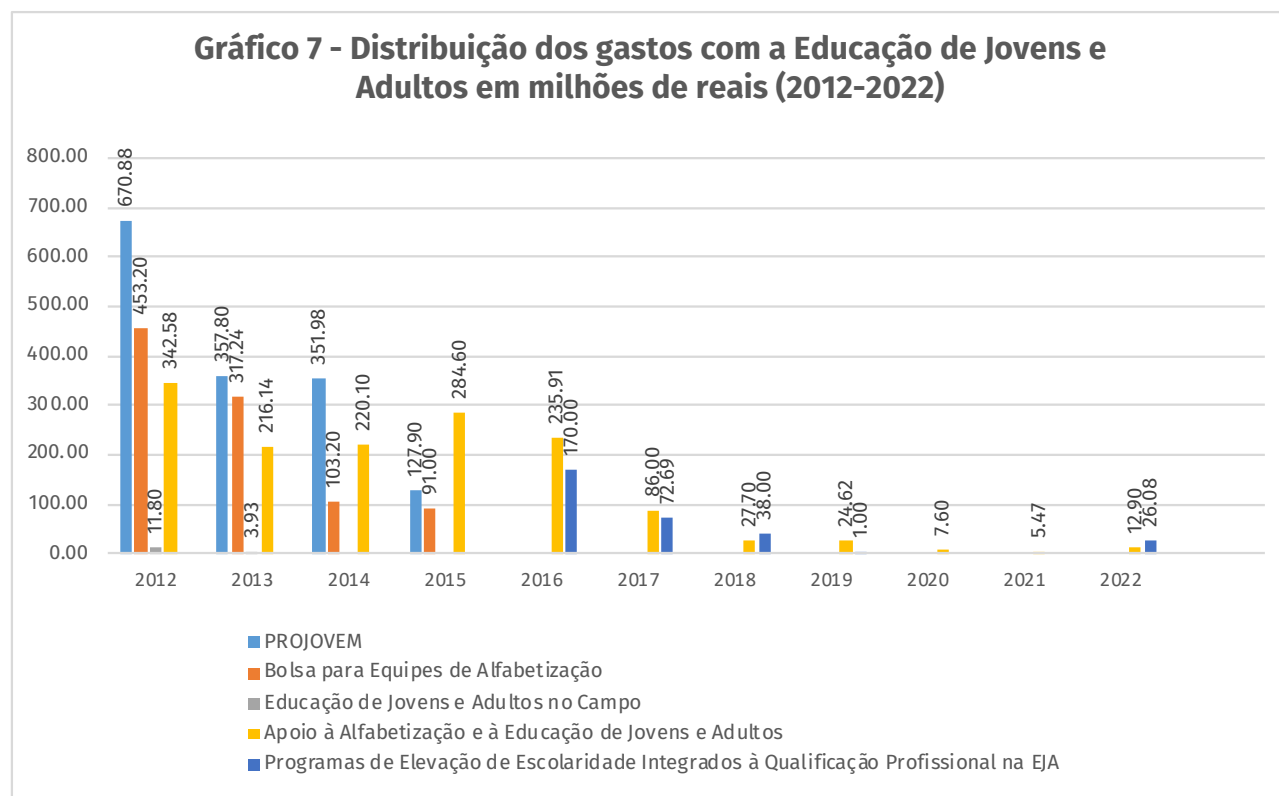
ou municipal. Ou seja, é o mesmo temor da área econômica da explosão das matrículas em EJA, já presentes no veto de FHC no Fundef. O segundo alerta veio com a definição de um fator de ponderação de apenas 0,7 para cada matrícula de EJA, na comparação com as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Cabe ressaltar que esses fatores de ponderação não se basearam em qualquer estudo de custo e não encontram justificativa racional, a não ser como mecanismo de desestímulo à modalidade. Posteriormente, esse fator foi ampliado para 0,8, em 2009, estabilizando nesse patamar desde então”.

Não se pode deixar de considerar também que, mesmo em 2012, ano em que registramos o maior gasto com a EJA do governo federal nesse período, os gastos com a EJA já eram bastante marginais, uma vez que representavam apenas cerca de 2% do total das despesas nacionais com educação. Quando nos referimos a 2021, a EJA representa 0,04% das despesas nacionais com educação.

Além da drástica redução do investimento na EJA, ocorreu uma grande mudança no destino dos recur-

sos. Deixou-se de investir no PROJOVEM e no Programa Brasil Alfabetizado e quase nada foi destinado à EJA escolar. Ganha algum destaque nesse período, mas também com baixos recursos, o que se denomina de Programas de Elevação de Escolaridade Integrados à Qualificação Profissional na EJA, que recebeu R\$ 170 milhões em 2016, mas também foi tendo seus recursos reduzidos nos anos subsequentes. Em 2022 foram empenhados R\$ 26 milhões, o que, ainda assim, representa mais do que o dobro do que se reservou para a EJA escolar.

**Gráfico 7 - Distribuição dos gastos com a Educação de Jovens e Adultos em milhões de reais (2012-2022)**



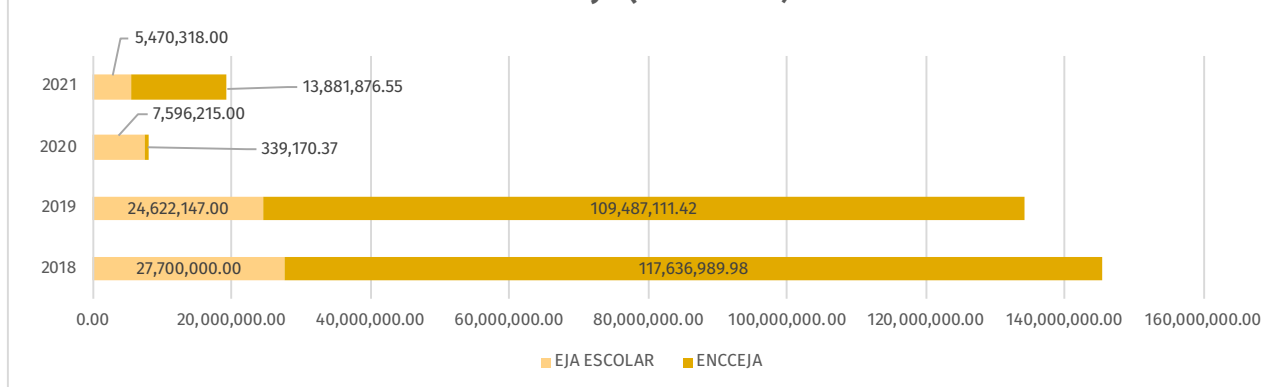
Fonte: SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Além da EJA escolar, destaca-se ainda o fato de que a partir de 2018, no último ano do governo Temer, houve um significativo incremento nos recursos para a realização do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA). Até 2017 não foram realizados investimentos específicos para o exame, além dos destinados regularmente ao INEP, a instituição responsável pelo exame. Entretanto, a partir de 2018 são destinados ao exame recursos bastante superiores aos defini-

dos para a EJA escolar. Em 2018, por exemplo, foram R\$ 117,6 milhões para o ENCCEJA e apenas R\$ 24,6 milhões para a EJA escolar. Ou seja, o recurso para o ENCCEJA foi mais do que quatro vezes maior do que o destinado à EJA escolar. Tal quadro só nos permite concluir que o governo federal apostou muito mais na via da oferta dos exames como política pública para a EJA do que na indução da ampliação da oferta de cursos pelos estados e municípios.



**Gráfico 8 - Recursos do Governo Federal destinados à EJA Escolar e ao ENCCEJA (2018-2021)**



Fonte: SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Tal fortalecimento do ENCCEJA evidencia-se com o crescimento do número de inscritos na prova, que passa de 366 mil, em 2012, para 2,9 milhões, em 2019. Em 2021, em meio à pandemia do coronavírus, foi 1,6 milhão. Esse crescimento foi acompanhado do fortalecimento da divulgação do exame pelo governo federal, que em 2022 passou a divulgá-lo por meio de campanha publicitária em rádio e televisão.

Ao analisar os resultados dos estudantes, chama a atenção o grande crescimento de aprovados nos exames. Conforme Catelli Jr. (2022, p. 182):

*Os resultados obtidos pelos estudantes entre 2014 e 2019 são bastante surpreendentes, pois em anos anteriores os índices de aprovação eram inferiores. Em 2010, 51% dos candidatos que fizeram a prova de ensino fundamental conseguiram obter resultados que permitissem a certificação. Já em 2014, quando ocorreu somente a prova para o Ensino Fundamental, o percentual de aprovados ficou em 62%, considerando a média das aprovações em cada uma das provas. Em 2019, este percentual médio salta para 74% no Encejeja Brasil. Na área de Ciências da Natureza, a aprovação chegou a 93%.*

No Ensino Médio, a aprovação média é ainda maior, com 97% dos candidatos aprovados em Ciências da Natureza, 93% em Ciências Humanas e 78% em Linguagens. Em Matemática, 54% foram aprovados (CATELLI JR., 2022, p. 184).

Esses resultados indicam que está ocorrendo uma aprovação em massa, sendo necessária uma análise pedagógica das provas para avaliar em que me-

da estamos diante de um processo de facilitação da certificação na educação básica sem a devida capacitação dos educandos. Tal depreciação do valor social do diploma viola o direito à educação e restringe as possibilidades de inserção dos egressos no mercado de trabalho.

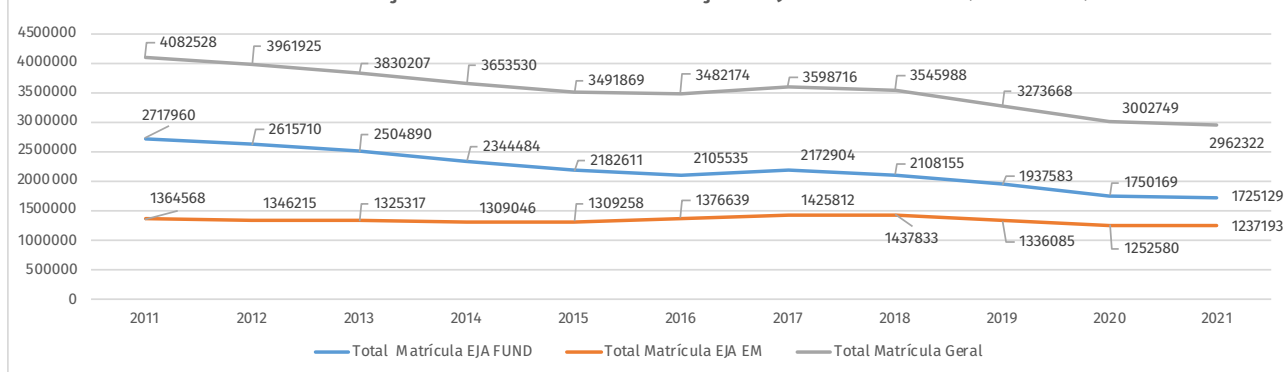
Consideramos que os exames podem ter o seu lugar na política pública de educação de jovens e adultos, uma vez que ele pode atender a públicos específicos que, por diferentes razões, não têm como frequentar uma escola ou já são mais escolarizados e carregam experiências adquiridas ao longo de sua vida que lhe permitem optar por um caminho mais curto que torne possível galgar outras etapas com mais celeridade.

Contudo os exames não podem ser substitutos de baixo custo das escolas de educação de jovens e adultos, que precisam ser mantidas e fortalecidas para atender aos milhões de brasileiros que precisam mais do que a oportunidade de realizar um exame para fazer valer o seu direito à educação, pois necessitam de formação básica e acompanhamento por professores qualificados que possam também resgatar sua autoestima e até mesmo sua capacidade de aprender.

Com o grave quadro de falta de investimento na EJA no país a partir de 2015, continuamos a assistir à queda nas matrículas na EJA em todos os níveis. Entre 2011 e 2021, verifica-se a queda de 27% nas matrículas em nível nacional. Nas turmas de Ensino Fundamental, a queda foi de 37% e de 9% no Ensino Médio.



**Gráfico 9 - Evolução das matrículas na educação de jovens e adultos (2011-2021)**

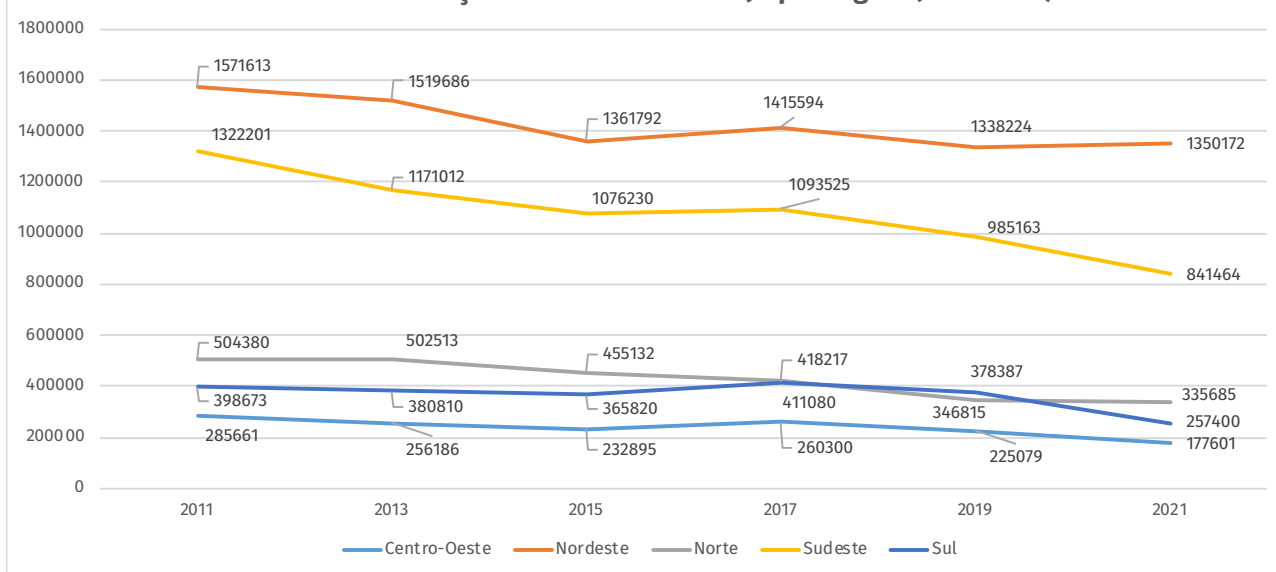


Fonte: INEP, Censo Escolar.

Ao analisar a situação da EJA no período por região, verificamos que houve expressiva queda no Centro-Oeste (39%), Norte (36%), Sudeste (44%) e

Sul (40%). No Nordeste também houve queda, mas ficou em 14%, significativamente menor do que em outras regiões.

**Gráfico 10 - Evolução das matrículas na EJA por região (2011-2021)**

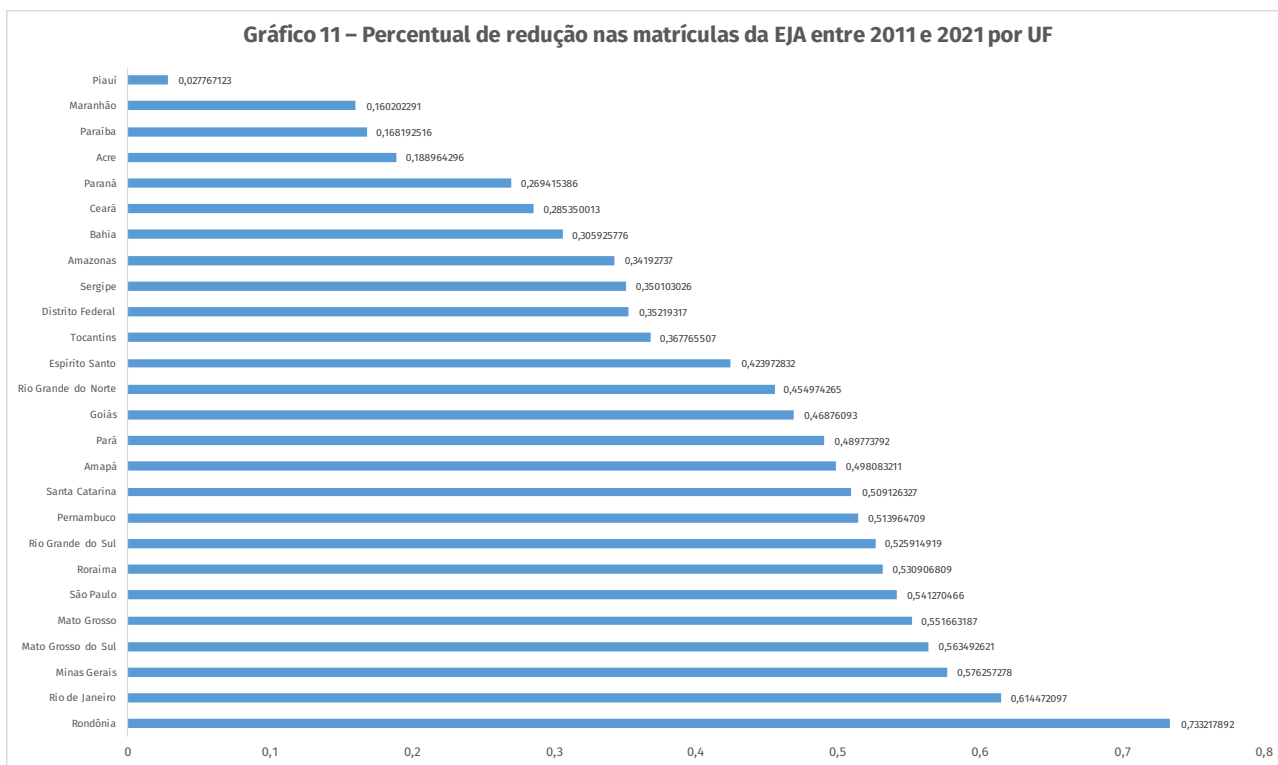


Fonte: INEP, Censo Escolar.

Em várias unidades da federação, a queda de matrículas foi superior a 50%, evidenciando uma grande redução de matrículas, que podem se transformar também na falta de vagas para novos estudantes que venham a buscar a escola, uma vez que a queda da matrícula é acompanhada do fechamento de turmas. No estado de São Paulo, por exemplo, somente entre 2020 e 2021 verifica-se o fechamento de 18% das turmas no Ensino Médio e de 16% no Ensino Fundamental. Na rede municipal, a diminui-

ção foi ainda maior, com a queda de 29% no número de turmas do Ensino Fundamental. A redução dessas turmas coloca fortemente a possibilidade de uma diminuição efetiva do número de vagas. No período de 2011 a 2020, no caso de Rondônia, a queda no número de matrículas foi de 73%, no Rio de Janeiro, 61%, Minas Gerais, 58%, Mato Grosso do Sul, 56%, Mato Grosso, 55%, e São Paulo, 54%.

**Gráfico 11 – Percentual de redução nas matrículas da EJA entre 2011 e 2021 por UF**



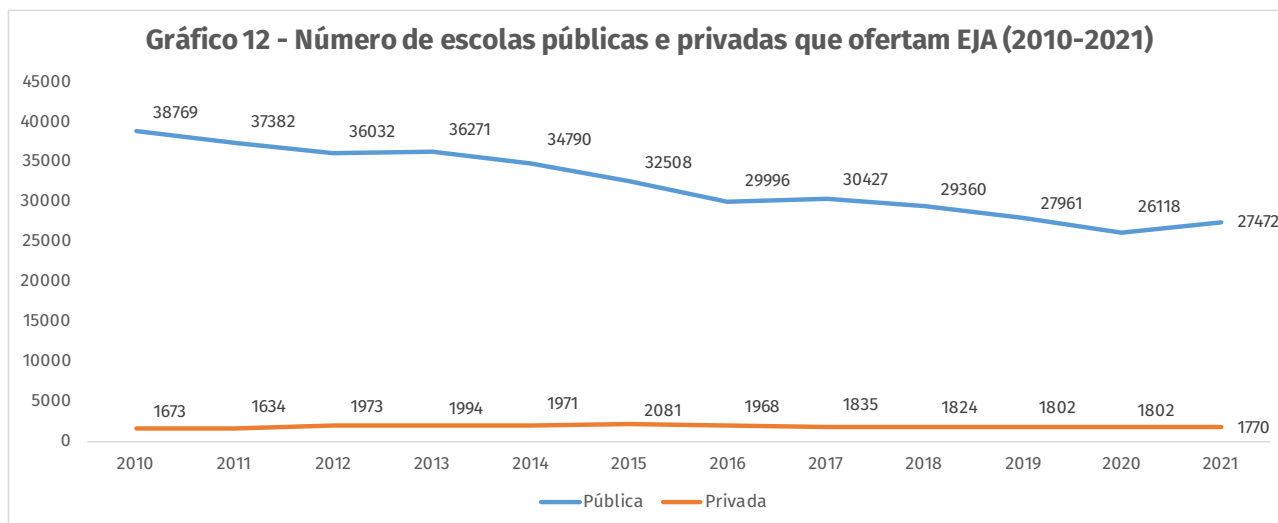
Fonte: INEP, Censo Escolar.

Ao observarmos o período de 2017 a 2021, quando o investimento federal da EJA já se encontrava em níveis mínimos, verificamos grandes quedas de matrículas no Acre (60%), Rio Grande do Sul (48%), Mato Grosso do Sul (47%), Rio de Janeiro (40%), Piauí (40%), Amapá (36%) e Paraná (35%). Todos os demais estados tiveram queda no período, exceto em Alagoas, com o crescimento de 20% nas matrículas.

É importante ressaltar que percentuais de redução de matrículas acima de 30% são bastante elevados para um período de apenas quatro anos.

Um último aspecto se refere à presença da rede pública e privada na oferta da EJA, que continua a ser predominantemente das redes públicas, conforme mostra o gráfico a seguir.

**Gráfico 12 - Número de escolas públicas e privadas que ofertam EJA (2010-2021)**

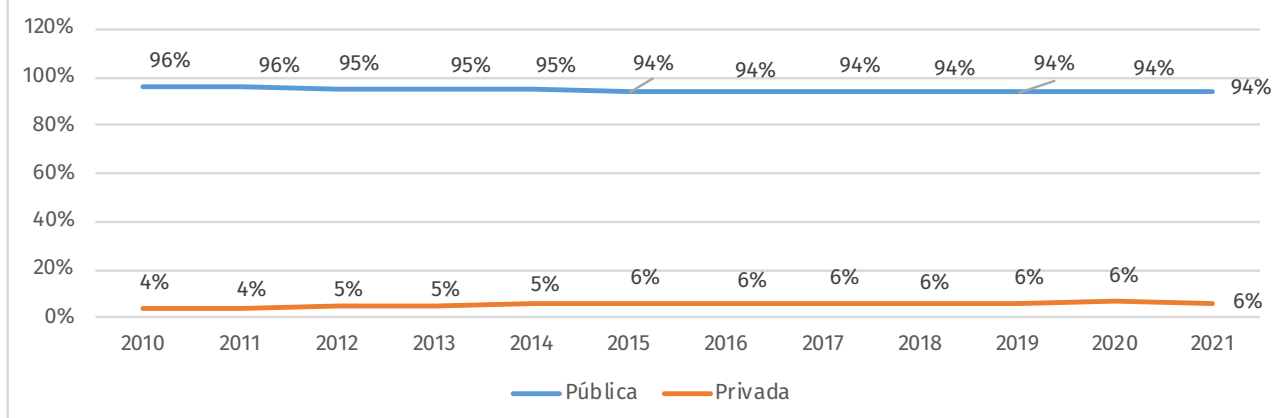


Fonte: INEP, Censo Escolar.

Há no período algum crescimento da participação da rede privada na EJA em termos absolutos e percentuais. A maior presença de escolas privadas de EJA ocorreu em 2015, com 2.081 escolas, que repre-

sentavam 7% do total. Entre 2010 e 2012, a rede privada representava apenas 4% da rede. Entre 2013 e 2014, alcançou 5 e 6%, respectivamente, e de 2016 a 2021 ficou em 6%.

**Gráfico 13 - Percentual de matriculados em escolas públicas e privadas na EJA (2010 - 2021)**



Fonte: INEP, Censo Escolar.

## 2.2. Educação profissional articulada à EJA

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, aprovado em 2014 para o decênio que se encerrará em 2024, previa na Meta 10: “(...) oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”.

Ocorre, contudo, que entre 2014 e 2021, em vez de haver o crescimento da integração com a educação profissional, observamos uma queda dessa oferta na EJA. Conforme indica o estudo de Robson Santos (ALBUQUERQUE; SANTOS; MORAES; SILVA, 2021, p. 79-80):

*No que se refere especificamente às matrículas de educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, os números são ainda menores, respondendo apenas por 1,8% das matrículas da EJA. Das 3.002.749 matrículas de EJA, em 2020, apenas 54.238 (1,8%) foram ofertadas na forma integrada à educação profissional. Confrontando-se esses dados com o determinado pela Meta 10 do*

*PNE (que 25% das matrículas de EJA sejam ofertadas na forma integrada à educação profissional), percebe-se o quão distante o País se encontra do alcance da Meta. [...]*

*No ensino fundamental, em que se concentra o maior número de matrículas de jovens e adultos, há apenas 9.328 matrículas, que representam 0,5% das matrículas integradas à EPT na etapa. No ensino médio, as 44.910 matrículas integradas à EPT representam 3,6% das matrículas de EJA.*

No que se refere ao governo federal, alguns programas foram criados nos anos 2000 com a finalidade de aproximar a educação profissional da EJA. Em especial, podemos destacar o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Buscando responder ao desafio de ofertar oportunidades de escolarização adequadas às características e necessidades desse público, o PROJOVEM foi instituído como

*[...] programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros elevação do grau de escolaridade, visando a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional voltada a estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, exercício da cidadania e intervenção na realidade local. (BRASIL. Lei nº 11.129/2005)*

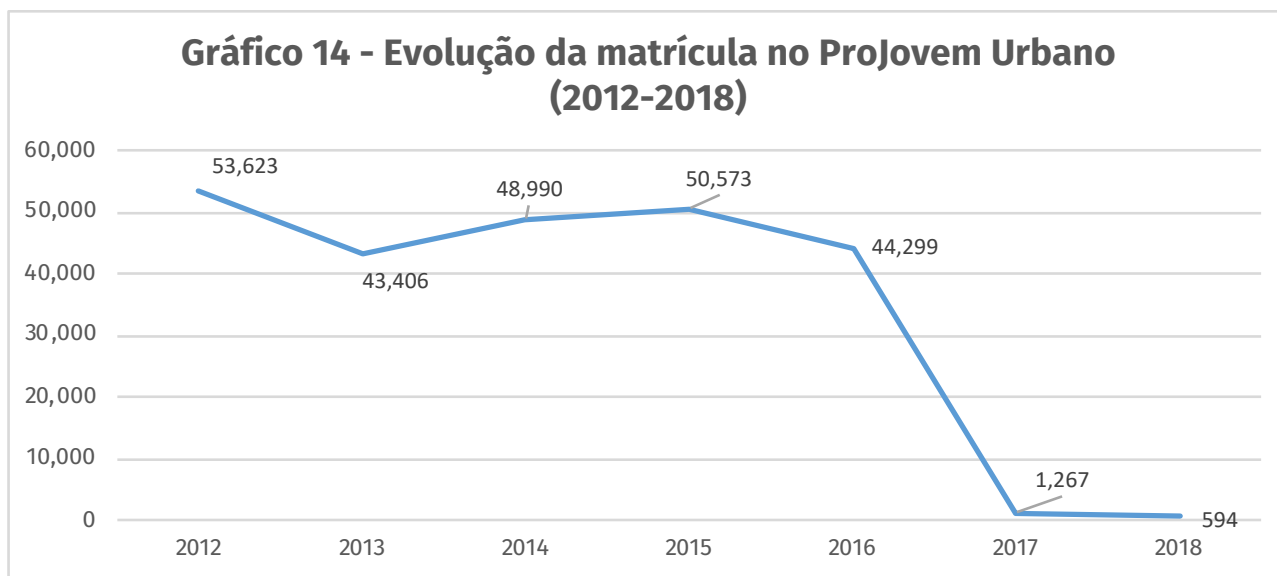
Trata-se de uma proposta intersetorial envolvendo o governo federal (o conselho gestor era composto pela Secretaria Nacional de Juventude/Secretaria Geral da Presidência da República e Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Social) e os governos municipais (os comitês gestores deveriam envolver as secretarias dos respectivos setores).

Para construir uma proposta pedagógica significativa e atrativa ao seu público, o PROJOVEM se funda-

mentou no reconhecimento das especificidades do sujeito jovem, entendendo que a juventude, ou melhor, as juventudes vivem uma situação complexa na atualidade. Buscou responder a essa complexidade por meio de um Projeto Pedagógico Integrado (PPI), articulando Matemática, Linguagens, Ciências da Natureza, Ciências Humanas, Participação Cidadã e Qualificação Profissional.

O PROJOVEM se desdobrou em mais de um formato: ProJovem Urbano e ProJovem Campo – Saberes da Terra, com o objetivo de atender diferentes grupos. Entre 2005 e 2008, o PROJOVEM atendeu 241 mil jovens, média de aproximadamente 60 mil jovens por ano. O gráfico a seguir mostra o número de matriculados entre 2012 e 2018, quando o programa já praticamente não oferecia mais novas vagas.

**Gráfico 14 - Evolução da matrícula no ProJovem Urbano (2012-2018)**



Fonte: INEP, Censo Escolar.

Outro programa instituído nos anos 2000 foi o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), destinado a jovens de 18 a 29 anos. Estabelecido em 2005, o PROEJA se afirmou inicialmente como uma proposta de integração à educação profissional no nível médio, sendo, a partir de 2008, incorporado também o Ensino Fundamental.

Conforme o Documento Base do PROEJA (p. 13), a proposta considera que não se pode limitar a

*[...] cidadania à inclusão no “mercado de trabalho”, mas assumir a formação do cidadão que produz, pelo trabalho, a si e o mundo. Esse largo mundo do trabalho – não apenas das modernas tecnologias, mas de toda a construção histórica que homens e mulheres realizaram, das mais simples, cotidianas, inseridas e oriundas no/do espaço local até as mais*

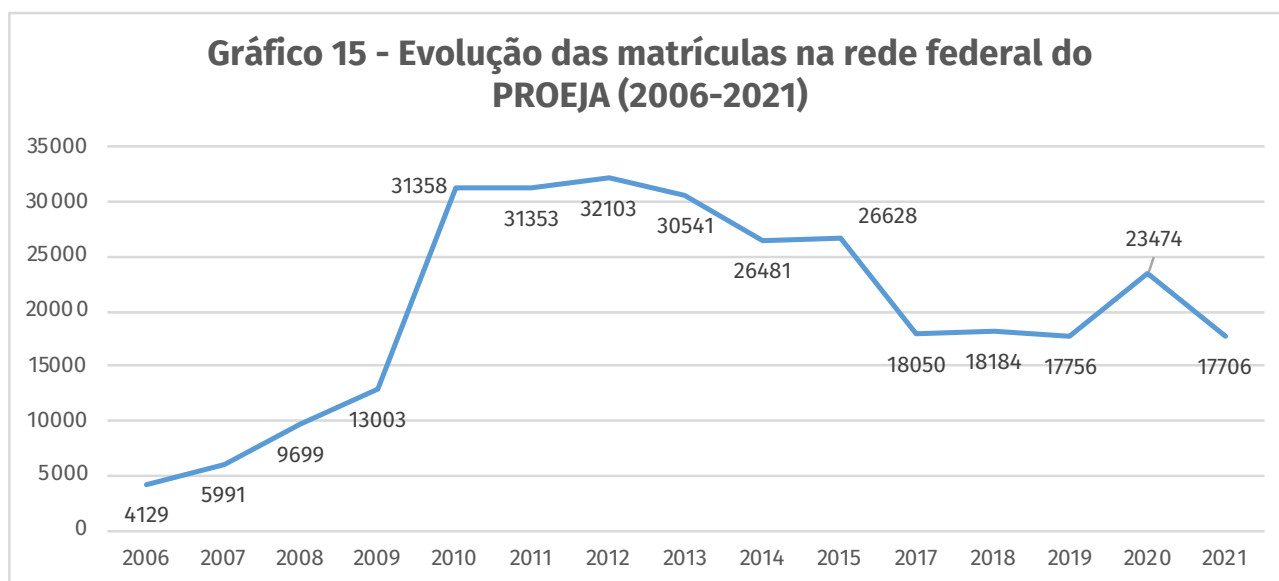
*complexas, expressas pela revolução da ciência e da tecnologia – força o mundo contemporâneo a rever a própria noção de trabalho (e de desenvolvimento) como inexoravelmente ligada à revolução industrial.*

O PROEJA defende a proposição de um currículo integrado na perspectiva de criar cursos que coloquem em foco o jovem e sua relação com o mundo do trabalho, não se limitando a uma formação estrita para o mercado de trabalho.

O programa registrou o maior pico de número de matrículas em 2010, com 31.358 estudantes. A partir de 2017, começam a ser registradas reduções significativas, alcançando seu pior nível de matrículas em 2021, com 17.706 estudantes.

A partir de 2011, o PROEJA já começa a sofrer redução em suas matrículas, e a partir de 2017, quando o governo federal tinha iniciado um forte processo de contenção de gastos com a educação, verificamos queda ainda maior, que se estende até 2021.

**Gráfico 15 - Evolução das matrículas na rede federal do PROEJA (2006-2021)**



Fonte: Plataforma Nilo Peçanha/MEC; SIMEC/MEC

Por fim, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado em 2011 com o objetivo de suprir de maneira mais imediata o mercado de trabalho com pessoas preparadas para exercer funções profissionais com alguma formação técnica. Trata-se de um conjunto de ofertas de formação muito variáveis que deveriam atender prioritariamente estudantes da educação profissional do Ensino Médio. O programa poderia financiar a expansão física de escolas federais e estaduais e oferecer bolsas-formação para estudantes e trabalhadores. O programa se iniciou em 2011 com 920 mil beneficiários, chegando a 7,3 milhões em 2014.

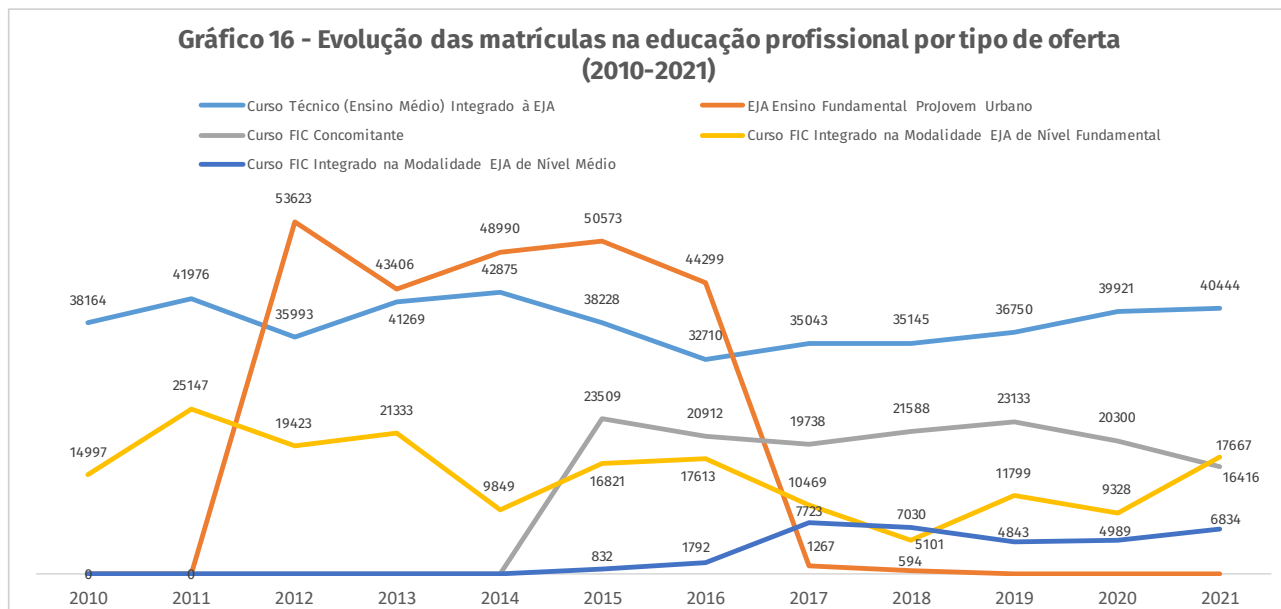
Parte da queda do PROEJA na rede federal a partir de 2011 pode ser explicada pela presença do PRO-

NATEC, que também criou novas matrículas na rede federal de ensino profissionalizante e inibiu novas vagas do PROEJA.

No entanto, no que se refere especificamente à EJA, entre 2012 e 2018 o PRONATEC efetivou apenas 7.020 matrículas de EJA Ensino Médio integrada à Educação Profissional de Nível Técnico (EPT). Uma das dificuldades de ampliar matrículas da EJA articuladas à EPT no Ensino Médio é a extensa carga horária, de 2.400 horas de curso, o dobro da carga horária convencional da EJA, ou seja, são necessários três anos de curso para obter o diploma. Considerando as dificuldades para jovens e adultos trabalhadores frequentarem a escola, torna-se ainda mais difícil ampliar as matrículas nessa modalidade nessa forma de articulação com a educação profissional.

Além desses programas federais, há um conjunto de ofertas regulares com foco na EJA nas escolas

em âmbito federal e estadual de educação profissional, conforme indica o gráfico a seguir.

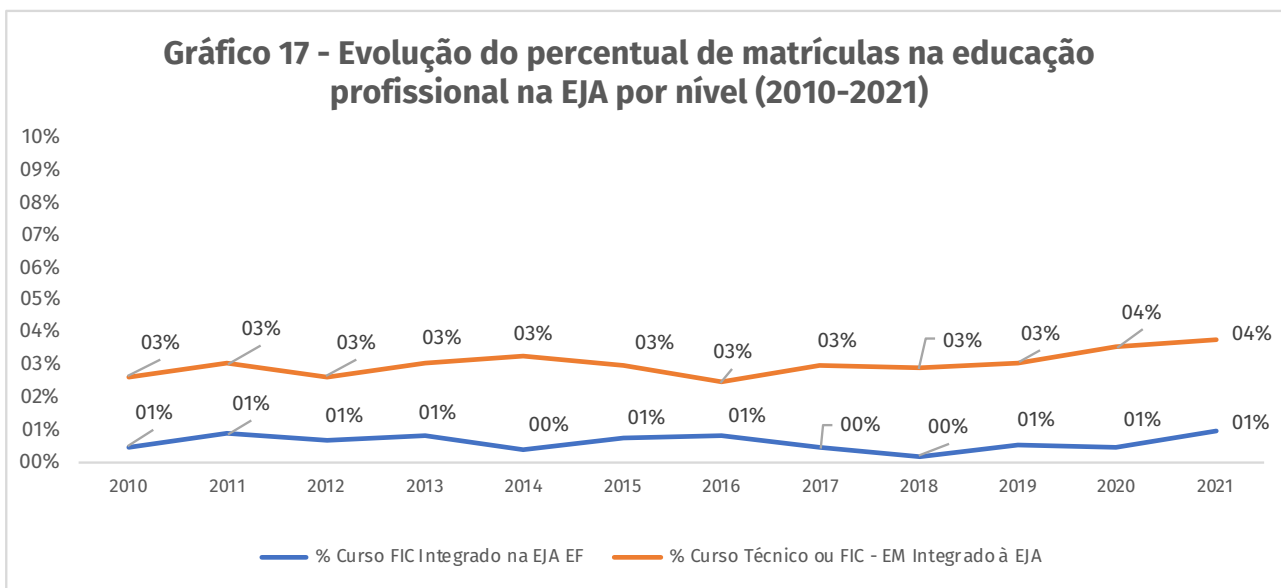


Fonte: INEP, Censo Escolar.

Verificamos no gráfico uma grande oscilação no número de matrículas em cada uma das formas de oferta. Os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) – com duração de 400 horas – voltados para o Ensino Fundamental mostraram um crescimento significativo entre 2010 e 2021, ainda que seja uma participação muito baixa em relação ao total de matrículas na EJA.

O mesmo fenômeno ocorre nos cursos FIC integrados à EJA no Ensino Médio, que mostram crescimento no período, mas em níveis muito baixos.

Quando comparamos os cursos integrados à EJA com o total de matrículas na EJA, fica evidente a pouca efetividade da educação profissional na modalidade.



Fonte: INEP, Censo Escolar.

No Ensino Fundamental, apenas em 2021 as matrículas integradas à educação profissional conseguem chegar a 1% do total de matrículas na EJA. No Ensino Médio, as matrículas oscilaram entre 2,5 e 3,8% do total para o Ensino Médio nesse período. São percentuais bastante baixos, que mostram o quanto a educação profissional articulada à EJA está aquém da Meta 10 do PNE, que preconizava até 2024 “oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”.

As razões de tal discrepância entre o proposto e o realizado podem ser explicadas pela própria situação de marginalidade na EJA nas políticas públicas de educação no país, uma vez que nesse período, especialmente a partir de 2015, verificamos uma redução do financiamento federal à modalidade. Ainda no que se refere aos recursos, existe o problema da infraestrutura precária das escolas para oferecer cursos de educação profissional, sendo necessários investimentos em instalações, equipamentos e formação de educadores.

Além disso, há o problema do aumento de carga horária, que torna ainda mais difíceis o acesso e a permanência nos cursos, uma vez que, para os educandos, pode se tornar um período excessivo, levando em conta suas condições de vida, o que demanda programas de permanência estudantil.

Um último aspecto a ser problematizado e investigado são os cursos oferecidos, que podem estar distantes da demanda efetiva dos estudantes.

### 2.3. A EJA na pandemia

A educação escolar de jovens e adultos foi fortemente afetada pela pandemia de covid-19, com impactos negativos sobre os níveis de participação (menor matrícula e maior evasão) e de aprendizagem.

De um lado, os grupos sociais que compõem o público-alvo da EJA escolar foram intensamente atingidos não só pela emergência de saúde, mas também pela crise de emprego e renda, colocando em risco sua

segurança alimentar e condições básicas de vida<sup>10</sup>. Com a queda da renda familiar em decorrência da contração do mercado de trabalho, muitos jovens, adultos e idosos com baixa escolaridade tiveram que buscar meios de sobrevivência na economia informal, em extensas jornadas de trabalho ou de procura por trabalho e assistência social, atividades de difícil conciliação com as rotinas escolares, afetadas também pelo confinamento das famílias nos reduzidos ambientes domésticos. O abandono escolar se intensificou e a frequência às atividades educativas declinou substancialmente.

A participação dos jovens e adultos na modalidade foi influenciada também pela migração para o ensino remoto emergencial que as redes de ensino público tiveram que realizar em 2020 e 2021. Poucas redes de ensino desenvolveram estratégias alternativas ou produziram materiais pedagógicos (impressos, veiculados por rádio, televisão ou computadores interligados em redes) específicos para a EJA, e mesmo nesses casos os estudantes tiveram dificuldades de acessá-los, sobretudo devido à limitada conexão a aparatos tecnológicos e pacotes de dados, compartilhados por diversos membros das famílias.

Uma das poucas pesquisas que examinaram a situação da EJA na pandemia, realizada pela rede estadual de ensino de Minas Gerais em 2020 com 5.661 estudantes matriculados na modalidade (5,7% do total), evidenciou que: 55% tinham renda familiar mensal de até 1 salário mínimo; a maioria era composta de negros, mulheres e trabalhadores; 43,2% estavam desempregados, e só 36% tinham proteção trabalhista; 65% não tinham computador, e o meio dominante de acesso ao ensino remoto eram os materiais impressos oferecidos pelos professores e o celular, embora uma parcela não conseguisse usar para estudar, provavelmente devido ao limite do pacote de dados móveis (MINAS GERAIS, 2021). Observa-se, assim, que a pandemia aprofundou as desigualdades socioeconômicas educacionais.

10. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2020 mostrou que 13,9 milhões de pessoas ficaram desempregadas, elevando de 45 para 53% o patamar histórico da População Economicamente Ativa fora do mercado de trabalho.



Diante desse quadro, a reação dos poderes públicos foi na direção oposta à que seria desejável: fechamento de turmas e escolas, suspensão de convênios com organizações sociais, corte nos subsídios para a alimentação, escassez de materiais de higiene, ausência de recursos para subsidiar comunicação a distância ou transporte seguro para docentes e estudantes (HERNÁNDEZ FLORES; LETELIER GÁLVEZ; MENDOZA ORTEGA, 2021).

Os registros disponíveis sobre as práticas pedagógicas e de gestão escolar no período de pandemia deixam entrever que os centros educativos destinados aos jovens e adultos se ocuparam sobretudo em disseminar informações de saúde (cuidados de higiene, meios de contaminação, prevenção e tratamento da doença, orientações sobre vacinação etc.) e assistência (cadastramento em programas de renda mínima, acesso a cestas básicas etc.), representando um espaço de contenção e apoio em face da crise sanitária e social (LIMA, 2022).

Com o prolongamento do período de isolamento social, os educadores da EJA foram desafiados a experimentar atividades pedagógicas a distância que mantivessem os estudantes vinculados ao seu processo de aprendizagem. A síntese reflexiva feita por Frochtengarten (2022, p. 354-355) traduz esse momento com precisão:

*Quando a escola fechou as portas, despedimo-nos crentes de que em breve estaríamos de volta. Porém, à medida que o afastamento se prolongava, as equipes de educadores passaram a dedicar-se à criação de modelos de trabalho por meio dos quais pudessem manter a EJA em ação, exclusivamente a distância. Essa travessia para um terreno desconhecido não tardou a deixar claro que, para além dos desafios à comunicação com os estudantes, o que estava em jogo era a construção de novos sentidos para uma escola que, subitamente, deixava de ser espaço de convivência e de relações que fundam os princípios políticos e pedagógicos da EJA. Como ser escola quando estamos órfãos da escola que sabemos ser?*

Os poucos registros disponíveis sinalizam a prevalência de contatos por aplicativos de mensagens ou realização de estudos dirigidos com materiais im-

pressos. Foi frequente a adoção da promoção automática, mediante a simples comprovação de algum nível de participação em atividades propostas (PIRES, 2021). É evidente que as aprendizagens assim realizadas foram limitadas e requerem um intenso esforço de recuperação, ao lado de esforços de busca ativa das pessoas que interromperam seus estudos durante a pandemia.

O contexto exige políticas intersetoriais que articulem assistência, saúde, geração de trabalho e renda e a democratização do acesso às tecnologias de comunicação e informação, com o que a educação com pessoas jovens e adultas adquire sentido e se oferece como um campo fecundo para a inovação pedagógica. No que se refere às tecnologias, ficou evidente que não é suficiente ofertar acesso à internet, pois também é necessário ter equipamento adequado para acessar plataformas e vídeos e participar de atividades *online*.



# 3

## UMA ANÁLISE DA NORMATIVA NACIONAL RECENTE SOBRE A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) NO BRASIL

No transcorrer do mandato da administração federal que teve início em 2019, nenhum novo programa de EJA foi implementado, observando-se tão somente a realização anual dos Exames Nacionais para Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) e a execução de recursos remanescentes de convênios vigentes dos programas preexistentes (como Brasil Alfabetizado, PROJovem, PRONATEC ou PRONACAMPO)<sup>11</sup>.

Na gestão 2019/2022, a modalidade foi objeto de manifestações do MEC em apenas quatro ocasiões:

- Em abril de 2019, o Artigo 4º inciso II do Decreto nº 9.765<sup>12</sup> mencionou, entre os objetivos da Política Nacional de Alfabetização (PNA), a Meta 9 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que prevê “*erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional*” da população com 15 anos ou mais. Meses mais tarde, o libretto que difundiu tal Política dedicou um breve tópico ao reconhecimento da singularidade das pessoas jovens e adultas em processos de alfabetização, mas manteve as indicações em favor do método fônico feitas para a alfabetização de crianças (BRASIL, 2019a, p. 35)<sup>13</sup>.
- Em janeiro de 2020, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) colocou

tardamente<sup>14</sup> em consulta pública uma minuta de edital do Programa Nacional do Livro Didático da Educação de Jovens e Adultos (PNLD/EJA) para 2021<sup>15</sup>. Embora a audiência tenha sido realizada, esse Edital jamais foi lançado, de modo que as últimas coleções didáticas aprovadas para a modalidade datam de 2013. Nos anos seguintes, o FNDE adquiriu das editoras e distribuiu aos estados e municípios apenas lotes de reposição dessas coleções.

- Em fins de 2019, a SEB/MEC enviou à Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE) a Nota Técnica de nº 81, consultando sobre a necessidade de adequação das Diretrizes Nacionais da EJA à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e à reforma do Ensino Médio, demandando a flexibilização da carga horária mínima exigida pela normativa vigente e sugerindo a revisão das idades mínimas de ingresso na modalidade frente à “*juvenilização*” da EJA (BRASIL, 2019b)<sup>16</sup>. Essa consulta ensejou dois pronunciamentos da CEB/CNE – os Pareceres nº 6/2020 e nº 1/2021 –, esse último homologado pelo ministro e posteriormente interpretado pela COEJA/SEB/MEC no *Documento Referencial para Implantação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e no Distrito Federal* (BRASIL, 2022). São esses três documentos que analisaremos mais adiante.

11. O próprio site do MEC (<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes>) admite que a última Resolução relativa ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (EJA) data de março de 2017.

12. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9765.htm)

13. Segundo a literatura especializada, o PNA reinstaura a querela dos métodos, aderindo à instrução fônica sistemática e colocando ênfase na fluência em leitura oral. Tais orientações suscitaram reações e polêmicas pela ausência ou unilateralidade do diálogo com a comunidade científica; pela violação do princípio do pluralismo de concepções pedagógicas previsto na LDB e a estratégia autoritária de persuasão que marcou sua difusão; por promover uma guinada de orientação em sentido diverso àquele da história recente, e em desconexão com a BNCC e o PNE; por produzir um apagamento de outras abordagens científicas da alfabetização, concedendo primazia ao método fônico (ao qual atribui a exclusividade de apresentar evidências científicas de eficácia fundadas nas ciências cognitivas); por incluir a primeira infância como público-alvo da alfabetização e enfatizar o que denominou “literacia familiar” (MORTATTI, 2019; SILVA; DELFINO, 2021; entre outros). Somando-se a essas vozes, a inclusão da EJA na PNA também foi objeto de análises críticas (MACIEL; RESENDE, 2020; SILVA, 2021).

14. O PNLD prevê editais a cada três anos. No caso da EJA, a renovação trienal deveria ter ocorrido em 2016, 2019 e 2022, mas não houve editais nas datas previstas, o que configura a violação ao inciso VII do artigo 208 da Constituição, que assegura “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

15. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-vi>

16. Embora seja mencionada nos Pareceres da CEB/CNE e no Documento de Referência publicado pelo MEC posteriormente, essa Nota Técnica não está disponível *online*, tendo sido obtida mediante solicitação à COEJA/DSEB/MEC. Datada de 30 de outubro de 2019, a consulta encaminhada ao CNE é assinada por Renato de Oliveira Brito, então Coordenador-Geral de Temas Transversais da Educação Básica e Integral da Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Básica da Secretaria de Educação Básica do MEC. Segundo o histórico reportado no Parecer CEB/CNE nº 6/2020, essa Nota Técnica teria chegado ao CNE dois meses depois, em 27 de dezembro de 2019.

- Em fevereiro de 2022, o Decreto Presidencial nº 10.959<sup>17</sup> retomou o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), submetendo-o ao alinhamento à PNA. O Decreto designa a SEALF como órgão gestor e faz menção à recomposição da Comissão Nacional de Alfabetização (CNA) a critério do ministro. O Programa consistiria na assistência técnica (incluindo o fornecimento de materiais didáticos) e financeira da União, com recursos orçamentários do MEC, aos estados e municípios, mediante livre adesão e apresentação de planos de trabalho, com base nos quais seriam estabelecidos convênios mediados pelo FNDE. Não temos conhecimento de que a CNA tenha sido designada, de editais para a produção de materiais didáticos de alfabetização de jovens e adultos alinhados ao PNA, nem de convênios firmados nessa versão do PBA. No site do FNDE, as informações relativas ao Programa se referem à Resolução de 2016, não havendo menção ao Decreto de 2022.

### 3.1. As normas sobre a EJA emanadas pelo CNE e MEC em 2021 e 2022

Provocada pela Nota Técnica da SEB/MEC 81/2019, já mencionada, a CEB/CNE elaborou em 2020 e 2021 dois Pareceres sobre a EJA, ambos relatados pela conselheira Suely Melo de Castro Menezes<sup>18</sup>. Intitulado *Alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) Apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Outras Legislações Relativas à Modalidade*, o Parecer nº 6, aprovado em 10 de dezembro de 2020, foi reexaminado pelo Parecer nº 1, aprovado em 18 de março de 2021, homologado pelo ministro e publicado no Diário Oficial da União em 26 de maio de 2021.

17. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D10959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10959.htm)

18. Quando a Nota Técnica do MEC chegou à CEB/CNE, no início de 2020, o presidente Ivan Cláudio Pereira Siqueira atribuiu a relatoria ao conselheiro Eduardo Deschamps, cujo mandato expirou em meados daquele ano, sendo então substituído nessa relatoria por Suely Melo de Castro Menezes.

Esses documentos não foram objeto de discussão ampla pela comunidade acadêmica, pelas secretarias estaduais e municipais de Educação ou pelas organizações da sociedade civil. A minuta do Parecer nº 6/2020 foi submetida a consulta pública virtual por um breve período de tempo (entre 23 de novembro e 1º de dezembro de 2020) e, exceto correções pontuais solicitadas por órgãos internos do MEC<sup>19</sup>, não se tem notícia de que tenha incorporado as críticas e sugestões que recebeu<sup>20</sup>. Após a consulta, o Parecer nº 6/2020 retornou à CEB/CNE para reexame. Em 2021, a conselheira Suely Melo de Castro Menezes formulou o novo Parecer CEB/CNE nº 1/2021, em que compilou a íntegra do Parecer anterior e as Notas Técnicas do MEC, acolhendo as correções feitas. Tal Parecer foi aprovado pela CEB/CNE em março de 2021, e a Resolução correspondente foi homologada pelo ministro e publicada em maio daquele ano.

Dois meses depois, a COEJA publicou o *Documento Referencial para implantação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e no Distrito Federal* (BRASIL, 2022), que interpreta e dissemina aos governos subnacionais as orientações contidas Resolução CEB/CNE nº 1 de 28/5/2021.

### 3.2. Breve retrospecto da legislação e normas nacionais sobre a EJA

Segundo a atual presidente do CNE, Maria Helena Guimarães de Castro, a interpretação da assessoria jurídica do órgão é de que Pareceres e Resoluções aprovados e homologados substituem automaticamente as normas precedentes relativas ao âmbito específico. Assim, os Pareceres e Resoluções em análise substituiriam o conjunto de normas relativas à EJA formuladas pela CEB/CNE no transcorrer

19. Foram acolhidas correções sugeridas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do MEC, atualizando a legislação pertinente a seu âmbito.

20. Entre essas críticas, sobressai a manifestação do Grupo de Trabalho 18 – Educação de Pessoas Jovens e Adultas – da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação – ANPED (<https://anped.org.br/news/carta-aberta-do-gt-18-sobre-edital-cne-sobre-eja-e-bncc>).

das duas primeiras décadas do século XXI, que relembramos a seguir.

Fruto de amplo processo de consulta pública, o Parecer nº 11/2000<sup>21</sup>, relatado pelo então conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, instituiu Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos, estabelecendo as bases doutrinárias da Resolução CNE/CEB nº 1/2000<sup>22</sup> e de documentos posteriores, como as Diretrizes Operacionais para a EJA instituídas pela Resolução nº 3/2010<sup>23</sup>, que reviu os parâmetros de duração dos cursos, de idade mínima e de certificação dos Exames, orientando e disciplinando também os cursos de EJA desenvolvidos com mediação da Educação a Distância.

Naquele extenso e erudito Parecer nº 11 de 2000, foi reafirmado o direito público e subjetivo dos jovens e adultos à educação escolar – consignado na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) –, estabelecidas as funções (reparadora, equalizadora e qualificadora), os princípios (equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação das diretrizes curriculares nacionais) e as especificidades dessa modalidade da Educação Básica, e a conseqüente necessidade de flexibilidade organizacional, contextualização curricular e formação docente para a proposição de um modelo pedagógico próprio.

Complementa esse conjunto de normas a Resolução nº 2/2010 do CNE<sup>24</sup>, que tratou da oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, em que se baseou o Programa Estratégico de Educação no Sistema Prisional (PEESP)<sup>25</sup>, que até o momento atual articula o MEC e o Departamento Penitenciário do

Ministério da Justiça em apoio aos planos estaduais de educação em prisões<sup>26</sup>.

A esse regramento se somaram três outras mudanças ocorridas na legislação que alcançaram a EJA na década passada. A primeira delas foi a promulgação da Lei nº 13.005 de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação 2014/2024 e requer ações de EJA sobretudo para o alcance das Metas 8, 9 e 10 e respectivas estratégias.

A Meta 8 do PNE persegue a elevação para 12 anos de estudos da escolaridade média dos adultos jovens (de 18 a 29 anos), com maior equidade de renda e raça. Entre as estratégias indicadas para alcançar tal objetivo, constam a implementação de “programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial”, a garantia de “acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinamentos fundamental e médio” e a “busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude”.

A Meta 9 visa universalizar a alfabetização e reduzir o analfabetismo funcional a 13,5% em 2024. O plano indica 12 estratégias para alcançar tais objetivos, recomendando diagnosticar a demanda ativa e realizar a chamada escolar e a busca ativa; assegurar a oferta de alfabetização e continuidade na educação básica (fazendo menção explícita à provisão de ensino nos estabelecimentos penais, assegurada a formação docente para esse fim); promover inovações pedagógicas e modelos de atendimento adequados às necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos, com atenção às necessidades singulares das pessoas idosas e com deficiências; manter programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em

21. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11\\_2000.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf)

22. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>

23. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECEBN32010.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN32010.pdf)

24. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECEBN22010.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN22010.pdf)

25. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7626.htm)

26. Para uma avaliação dos resultados dessa política, consultar Torres, Ireland e Almeida (2021).

articulação com a área da saúde; realizar exames específicos para aferir o grau de alfabetização da população jovem e adulta; criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização; e articular e incentivar empregadores para compatibilizar as jornadas de trabalho e estudo dos trabalhadores.

A Meta 10 visa assegurar que 25% das matrículas da EJA sejam articuladas à Educação Profissional, objetivo bastante desafiador, já que no início da vigência do Plano apenas 2,6% das matrículas da EJA no Ensino Fundamental e 3,1% daquelas efetivadas no Ensino Médio eram articuladas à Educação Profissional (ALBUQUERQUE; SANTOS; MORAES; SILVA, 2021, p. 80). Para alcançá-lo, o Plano desenhou 11 estratégias, contemplando a diversificação curricular e a integração da EJA com a Educação Profissional, em cursos planejados de acordo com as características do público da modalidade, consideradas as especificidades das populações itinerantes, do campo, das comunidades indígenas e quilombolas, das pessoas com deficiência e aquelas privadas de liberdade. O Plano previu o equipamento das unidades escolares e a produção de materiais didáticos, bem como estratégias visando o reconhecimento dos saberes adquiridos nas experiências de vida e trabalho e a criação de incentivos aos empregadores que favoreçam a conciliação de estudo e trabalho, e um programa de assistência aos trabalhadores para estimular a permanência e a conclusão bem-sucedida nos estudos.

Em 2017, a LDB foi reformada pela Lei nº 13.415 para promover alterações no Ensino Médio, ampliando sua carga horária anual e introduzindo alterações curriculares em conformidade à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com redução do rol de disciplinas obrigatórias e da carga horária a elas atribuída, e introdução de percursos formativos (entre os quais o de formação técnica e profissional) que, em tese, seriam de livre opção dos estudantes. Tais mudanças no currículo e na organização escolar não foram concebidas para o ensino noturno ou para a EJA, que nem sequer foi mencionada, exceto pela nova redação do §2º do Artigo 24: “Os sistemas

de ensino disporão sobre a oferta de educação de jovens e adultos e de ensino noturno regular, adequado às condições do educando, conforme inciso VI do art. 4º”. Ao atualizar as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio em novembro de 2018 (antes mesmo da publicação da BNCC do Ensino Médio), a Resolução nº 3 do CNE teve que preencher essa lacuna, indicando no Artigo 17 a possibilidade de redução da carga horária anual no ensino noturno e o alongamento do curso em número de anos. No caso da modalidade EJA, o § 4º daquele Artigo da Resolução orienta:

*[...] deve ser especificada uma organização curricular e metodológica diferenciada para os jovens e adultos, considerando as particularidades geracionais, integrada com a formação técnica e profissional, podendo ampliar seus tempos de organização escolar, com menor carga horária diária e anual, garantida a carga horária mínima da parte comum de 1.200 horas e observadas as diretrizes específicas [...].*

E o § 5º autoriza:

*[...] oferecer até 80% de sua carga horária a distância, tanto na formação geral básica quanto nos itinerários formativos do currículo, desde que haja suporte tecnológico – digital ou não – e pedagógico apropriado.*

Essa inscrição da EJA na reforma do Ensino Médio foi recebida com preocupação por gestores e estudantes, que a interpretaram como uma descon sideração das especificidades da modalidade e da diversidade de seus sujeitos, vislumbrando dificuldades de implementação, riscos de menoscabo de sua qualidade e de depreciação social dos diplomas (BARRIOS; GARCIA; CZERNISZ, 2018; CATELLI JR., 2019; HENRIQUE, 2018; TIGRE; MOREIRA, 2021).

Por fim, a terceira foi a aprovação em 2018 da Lei nº 13.632, que inseriu na LDB o princípio da aprendizagem ao longo da vida.

### 3.3. Diretrizes Operacionais para a EJA desprovidas de bases doutrinárias

Ambos os Pareceres nº 6, de 2020, e nº 1, de 2021, se definem como Diretrizes Operacionais para a EJA,



ou seja, não teriam a pretensão de oferecer bases doutrinárias para a modalidade em substituição ao Parecer nº 11/2000, mas somente realizar indicações metodológicas de como operacionalizar os princípios e as diretrizes mais gerais. Contudo nenhum dos dois Pareceres faz menção ao documento relatado pelo conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, realizando uma operação de apagamento dos fundamentos sobre os quais se assentaram as normas até então vigentes.

Ainda que não estabeleça um referencial político-pedagógico próprio, o Parecer CNE/CEB nº 6/2020 reconhece a extensa demanda potencial não atendida, a diversidade dos sujeitos da EJA (ênfase na sua vinculação ao mundo do trabalho) e as especificidades pedagógicas da modalidade. Nele, a justificativa para a emissão de novas Diretrizes Operacionais reside na aprovação da Lei nº 13.415/2017, que modificou a LDB com vistas à reforma do Ensino Médio, bem como a instituição naquele mesmo ano da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) por meio da Resolução CNE/CP nº 2/2017. O Parecer menciona ainda a Lei nº 13.632/2018, que introduziu na LDB o princípio da educação e aprendizagem ao longo da vida, e acolhe a Política Nacional de Alfabetização (PNA), compilando literalmente trechos do libreto que a difundiu.

Além do alinhamento à BNCC e à PNA, o Parecer nº 6/2020 recomenda enfaticamente a articulação entre a formação geral e a qualificação profissional em todas as etapas e segmentos da Educação Básica na modalidade EJA, mediante o estabelecimento de parcerias com a rede de escolas técnicas federais e estaduais, e do Sistema S<sup>27</sup>, sugerindo que a inserção dos educandos nos itinerários formativos seja precedida de orientação para o desenvolvimento de projetos de vida<sup>28</sup>.

27. Sistema S é a designação genérica atribuída às agências de serviços sociais e aprendizagem profissional geridas por federações empresariais com recursos paraestatais, tais como o SENAI, SENAC, SESI, SESC, SENAR, SENAT, SEBRAE, SEST, SESCOOP.

28. A noção de “projeto de vida” está presente nos debates relativos à reforma do Ensino Médio, sendo associada na literatura da Sociologia da Educação e da Psicologia Social às transições da adolescência à vida adulta na juventude, devendo, pois, ser revista quando se trata de

O Parecer nº 6/2020 não faz referência explícita ao PNLD/EJA, mas recomenda que materiais didáticos e plataformas de ensino “não sejam apenas mera reprodução de materiais utilizados nas etapas regulares da Educação Básica e sim contextualizados e adequados às diversas trajetórias, experiências de vida e idade dos estudantes da EJA”.

Feitas essas considerações, e sem maior fundamentação teórica, revisão da literatura, resgate histórico ou exame de boas práticas, o Parecer passa a tipificar quatro possíveis modos de oferta: I. Educação de Jovens e Adultos presencial; II. Educação de Jovens e Adultos na modalidade Educação a Distância (EJA/EaD); III. Educação de Jovens e Adultos articulada à Educação Profissional, em cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou de Formação Técnica de Nível Médio; e IV. Educação de Jovens e Adultos com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida. Os três primeiros modos de oferta são bem conhecidos e já eram previstos na legislação e nas normativas anteriores<sup>29</sup>. As novidades introduzidas pelo Parecer e a respectiva Resolução residem na especificação de formas de oferta da EJA Presencial e no quarto tipo, como analisaremos adiante.

Após caracterizar cada uma dessas modalidades, o documento recomenda diversificar e flexibilizar a oferta da EJA Presencial para atender grupos com dificuldades de acesso e permanência na escola, detalhando possíveis formas alternativas de organização escolar, a saber: a EJA Combinada, a EJA Direcionada, a EJA Multietapas e a EJA Vinculada, nomenclatura e modos de organização compilados da normativa vigente no Distrito Federal (2020).

O texto recomenda que a avaliação da aprendizagem seja contínua e processual e propõe a flexibilização do controle e do registro da frequência escolar mediante a adoção de “*requerimento de ausência jus-*

sujeitos adultos e idosos. Sobre o tema, consultar, entre outros, Weller (2014) e Leão, Dayrell e Reis (2011).

29. A oferta de EJA na modalidade EaD está regulamentada pelo Parecer CNE/CEB nº 13/2015 e pela Resolução CNE/CEB nº 1 de 2016. Já a normatização mais recente da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) é a Resolução CNE/CP nº 1/2021 (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-5-de-janeiro-de-2021-297767578>).

tificada com critérios” para posterior compensação com a realização de atividades domiciliares.

O Parecer nº 6/2020 acolheu no mérito as ponderações da Nota Técnica do MEC a respeito da “juvenilização” da EJA, contudo não modificou os limites mínimos de idade vigentes, mantendo-os em 15 e 18 anos, respectivamente, para acesso a cursos e exames de EJA no Ensino Fundamental e Médio.

O Parecer CEB/CNE 1/2021 não inova em relação ao anterior, apenas transcreve aquele documento e as Notas Técnicas emitidas por instâncias do MEC, acolhendo as sugestões pontuais de nova redação por elas recomendadas.

Decorrente desse Parecer, a Resolução 1/2021, que instituiu as novas Diretrizes Operacionais para EJA em aspectos relativos ao PNA, à BNCC e à EaD, contém 33 artigos, entre eles os mais polêmicos são os Artigos: 8º, que trata da “EJA com ênfase na Educação ao Longo da Vida”; os Artigos 16 a 23, que instituem as formas de oferta “Combinada, Direcionada, Multietapas e Vinculada”; o Artigo 26, que prescreve o requerimento de “Ausência Justificada com Critérios e atividades domiciliares compensatórias”; e o Artigo 33, que exalta a participação das instituições de ensino privado na oferta da EJA. Nos tópicos a seguir, analisamos os aspectos mais controversos dos documentos.

### 3.4. A questão federativa e o alinhamento às Diretrizes Operacionais da EJA do DF

Causa estranheza que a normativa estabelecida pelo CNE para todo o território nacional se baseie quase exclusivamente na regulamentação vigente em um dos entes federados, no caso, o Distrito Federal (DF)<sup>30</sup>, conforme o histórico reportado no Parecer CEB/CNE 1/2020 (p. 2):

*Ao pesquisar sobre a matéria, a equipe técnica da SEB/MEC identificou que o Distrito Federal vem promovendo um forte debate sobre a EJA no contexto da BNCC. Assim, os subsídios apresentados ao CNE foram elaborados tendo como referência*

30. Consultar DISTRITO FEDERAL (2020, 2021).

*as Diretrizes Operacionais da EJA da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, aprovadas pelo Conselho Distrital de Educação em 2020 [...].*

A única justificativa plausível para que a experiência da Secretaria de Educação e a normativa do Conselho de Educação do DF<sup>31</sup> tenham sido privilegiadas (em detrimento de outras Unidades da Federação) no desenho das modalidades de oferta da EJA que constam nos Pareceres nº 6/2020 e nº 1/2021 é o fato de a dirigente Raphaella Rosinha Cantarino ter atuado naqueles órgãos antes de assumir a COEJA/DPR/SEB/MEC, o que colide com o princípio da impessoalidade da administração pública.

A questão que se coloca é se uma norma que eventualmente faz sentido em uma Unidade Federada pode e deve ser convertida em diretriz para todos os demais 26 estados e mais de 5.500 municípios de um país diverso como o Brasil.

O tema é conhecido, mas convém recordar que o Brasil é uma federação cujos membros são interdependentes, têm autonomia relativa e competências que lhes são próprias, em que a educação se estrutura em regime de colaboração recíproca, à luz do princípio da cooperação entre os entes federados, cabendo à União funções de coordenação, articulação e redistribuição (CURY, 2010).

*Assim, a Constituição expressa a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam mecanismos de participação social com um modelo cooperativo e colaborativo que ampliou o universo de sujeitos capazes de participar das decisões. Por isso mesmo, a cooperação supõe o entendimento entre os entes federativos; a colaboração exige a harmonia entre os sistemas e admite novas arenas de participação advindas da sociedade civil. (ABICALIL et al., 2015, p. 451)*

O Artigo 9º inciso IV da LDB atribui à União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal

31. Segundo fontes ligadas ao Fórum de EJA do DF, as Diretrizes Operacionais da EJA do DF foram aprovadas em 2014, revistas em 2018 para a incorporação das matrizes da EJA integrada à EPT, aprovadas pelo Conselho Distrital de Educação em 2019 e publicadas no ano seguinte. A equipe que elaborou essa última versão foi composta de 17 servidores da Diretoria de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria de Educação do DF e contou com a colaboração de outras 25 pessoas (DISTRITO FEDERAL, 2020).

e os municípios, a responsabilidade de definir diretrizes curriculares para as etapas e modalidades da educação básica, tarefa em que é ouvido o Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão cuja existência é prevista naquele mesmo artigo da LDB.

Em Diretrizes Operacionais para a EJA anteriores, o CNE se limitou a estabelecer a carga horária mínima de cada etapa para a organização de cursos com avaliação no processo<sup>32</sup>. Nesse caso, especificam-se não apenas a carga horária mínima<sup>33</sup> mas também o regime (semestral ou modular), o número de etapas – “quatro para o 1º segmento, quatro para o 2º segmento e três para o 3º segmento” (BRASIL, 2022, p. 22) – e formas específicas de organização escolar e da matriz curricular e formas de registro e controle da frequência escolar.

Ao detalhar e tornar compulsórias as formas de atendimento da EJA Presencial, visando o “aperfeiçoamento, aprofundamento e maior alcance da versão anterior das Diretrizes Operacionais da EJA” (BRASIL, 2022, p. 21), esses documentos entram em contradição e violam o princípio da flexibilidade que eles próprios mencionam, avançando sobre a autonomia de estados, municípios e escolas assegurada pela LDB.

32. A Resolução CEB/CNE 3/2010 Instituiu Diretrizes Operacionais para a EJA nos aspectos relativos à carga horária mínima dos cursos presenciais e a distância, a idade mínima para ingresso nos cursos e exames; reiterando ser dos Estados a responsabilidade pela certificação obtida em exames e a autorização de funcionamento de cursos a distância, sendo da União a prerrogativa de fixação de critérios de autorização de tais cursos. O documento fixou diretrizes para a EJA a distância (admitida no 2º segmento do Ensino Fundamental e no Ensino Médio), para a integração da formação geral e profissional, teceu recomendações de formação específica de docentes, de promoção da chamada pública (o que já fora estabelecido pela LDB 9.394) e de inserção da EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

33. O Parecer 1/2021 estabelece a carga horária mínima de 300 horas para o 1º segmento do Ensino Fundamental (que até então não era padronizada), acrescida de 160 horas, no mínimo, no caso de integração à educação profissional inicial e continuada (FIC). Fixa em 1.600 horas a carga horária mínima do 2º segmento do Ensino Fundamental, mas o Artigo 10 Inciso II da Resolução CNE/CEB 1/2021 admite que, quando integrada à Formação profissional Inicial e Continuada (FIC), a carga horária de formação geral nessa etapa da EJA pode ser reduzida a 1.400 horas, atribuindo-se à qualificação profissional as 200 horas remanescentes. A carga horária mínima da EJA no Ensino Médio foi fixada em 1.200 horas, sendo até 960 horas destinadas à BNCC e 240 horas para o itinerário formativo escolhido.

No tópico 2.8., que trata da “Flexibilização da oferta para se compatibilizar com a realidade dos estudantes”, por exemplo, o Parecer nº 6/2020 chega a especificar detalhes típicos do projeto escolar, como: “A EJA Direcionada pode ocupar o 1º ou o 5º tempo da estrutura curricular diária do estudante, ou outro arranjo específico, podendo ocorrer em um ou mais dias da semana, desde que não comprometa mais do que uma aula por componente curricular, por semana. Ela pode envolver até cinco aulas por semana e até cinco componentes curriculares diferentes, a depender da organização e do desenvolvimento da unidade escolar” (p. 42).

A prefixação por norma infralegal do regime semestral, do número de etapas, das formas de atendimento, da organização escolar e até mesmo de mecanismos de controle de frequência/compenção de ausências colide com a legislação maior, em especial os Artigos 15 (que garante às unidades escolares públicas progressivos graus de autonomia pedagógica) e 23 da LDB (que assegura a ampla liberdade de organização escolar sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar)<sup>34</sup> e viola o princípio da gestão democrática do ensino público, previsto no inciso VI do Artigo 206 da Constituição Federal e no inciso VIII do Artigo 3º da LDB.

Essa normativa entra em contradição até mesmo com outras decisões recentes do CNE, como o Artigo 26 da Resolução CEB/CNE nº 3/2018<sup>35</sup>, que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio:

*Art. 26. Com fundamento no princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, no exercício de sua autonomia e na gestão democrática, a proposta pedagógica das unidades escola-*

34. O Artigo 23 da LDB nº 9.394/1996 tem a seguinte redação: “A educação básica poderá organizar-se em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar”.

35. Resolução CEB/CNE nº 3/2018, disponível em [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51281622)



*res deve traduzir a proposta educativa construída coletivamente, garantida a participação efetiva da comunidade escolar e local, bem como a permanente construção da identidade entre a escola e o território no qual está inserida.*

*templando a diversidade de sujeitos aprendizes, proporcionando a conjugação de políticas públicas setoriais e fortalecendo sua vocação como instrumento para a **educação ao longo da vida**. (grifo nosso)*

### 3.5. A redução do princípio da educação e aprendizagem ao longo da vida (EALV) a um modo de oferta de uma modalidade da Educação Básica

Entre os conteúdos que produzem maior estranhamento nos Pareceres CEB/CNE nº 6/2020 e nº 1/2021 e no *Documento Orientador*, publicado pelo MEC (BRASIL, 2022), sobressai a singular e controversa apropriação do paradigma da “educação e aprendizagem ao longo da vida”, que reduz seu escopo conceitual e prático a uma espécie de submodalidade da EJA para pessoas com deficiência:

*Torna-se necessário empreender uma retrospectiva dos marcos legais, demarcando a forma como o princípio de Educação e de Aprendizagem ao Longo da Vida aparece na legislação, configurando esse conceito de forma ampliada, tanto para a modalidade da EJA como da Educação Profissional, **ambas articuladas à Educação Especial**. (Parecer nº 6/2020, p. 11, grifo nosso)*

Como é de amplo conhecimento, o princípio do direito à educação e aprendizagem ao longo da vida foi incorporado ao Artigo 3º da LDB pela Lei nº 13.632/2018, sendo mencionado também ao caput do Artigo 37, que trata da EJA, e no § 3º do Artigo 58, que aborda a Educação Especial. Como princípio geral, ele rege e se aplica a todo o sistema de ensino, e não apenas a uma ou outra de suas partes constitutivas.

Anos antes, a expressão já estava presente no Artigo 2º da Resolução CEB/CNE nº 3/2010, que instituiu as Diretrizes Operacionais para a EJA:

*Art. 2º Para o melhor desenvolvimento da EJA, cabe a institucionalização de um sistema educacional público de Educação Básica de jovens e adultos, como política pública de Estado e não apenas de governo, assumindo a gestão democrática, con-*

Disseminada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) desde os anos 1970, e objeto de vasta literatura, a “educação e aprendizagem ao longo da vida” configura um conceito multidimensional e polissêmico, um paradigma educacional orientador de sistemas educacionais que articulam educação formal e não formal em sociedades educativas promotoras da educação permanente, mais abrangente portanto que essa ou aquela etapa, modalidade ou segmento da educação escolar, e particularmente relevante nas concepções contemporâneas e humanistas de formação de adultos (BARROS, 2011; CENTENO, 2011; IRELAND, 2019; LIMA, 2016; TORRES, 2015; VALDÉS; PILZ; RIVERO; WALDER, 2014; VARGAS TAMEZ, 2014; dentre outros).

O recente relatório elaborado para a UNESCO pela Comissão Internacional sobre o Futuro da Educação (2022) evoca o direito à educação de qualidade ao longo da vida, concebida como bem comum e objeto de esforço público, como princípio ordenador de um novo contrato social que permita às novas gerações realizar as transformações necessárias ao mundo contemporâneo. Converge, assim, à Meta 4 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável 2015/2030 das Nações Unidas, que trata da garantia de educação inclusiva, equitativa e de qualidade e à promoção de oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Parece-nos, pois, descabido reduzir tal paradigma a “uma forma de oferta da EJA”, e menos ainda associá-lo “especialmente àqueles com deficiências primárias (mental/visual/auditiva/física), os diferentes graus de deficiências intelectuais, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação” (BRASIL, 2022, p. 73), como faz o Artigo 8º da Resolução CEB/CNE 1/21 (transcrito à p. 74 do *Documento Referencial*, publicado pelo MEC), embora as pessoas com tais características

sejam, assim como as demais, sujeitos do direito à educação e aprendizagem ao longo da vida, como mencionado já em 2015 no Artigo 27 da Lei Brasileira de Inclusão nº 13.146.

Cumprir evitar que os discursos que associam educação especial e educação e aprendizagem ao longo da vida – noção que reconhece e valoriza a educação não formal – sirvam de argumento em prol de demandas de financiamento público com recursos constitucionalmente vinculados à educação de instituições de atendimento assistencial a pessoas com deficiência, o que é vedado pelo Artigo 71 da LDB.

### 3.5.1. Segregação das pessoas com deficiência

A interpretação de que o atendimento às pessoas jovens, adultas e idosas com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento deva ser objeto de uma forma de atendimento escolar específica sugere a segregação dos sujeitos da educação especial, como se infere do trecho do Parecer CNE/CEB no 1/2021, p. 14, também citado no *Documento Orientador*, publicado pelo MEC, às p. 75-76:

*A EJA com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida para atendimento dos estudantes com deficiência, transtornos funcionais específicos e transtorno do espectro autista exige atendimento educacional especializado, complementar e preferencialmente no mesmo turno da oferta, com possibilidade de ampliação dos atendimentos educacionais especializados, sempre que for necessário.*

Valem, nesse caso, as críticas de ativistas e especialistas aos intentos revisionistas da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPI) de 2008 (GRABOIS; DUTRA; MONTANO; CAVALCANTE, 2018, entre outros<sup>36</sup>). Foi justamente a designação de espaços segregados de ensino-aprendizagem que motivou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que pesa sobre

36. Sobre esse tema, consultar os pronunciamentos da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Idosos – AMPID, da ABPEE e da ANPEd (inclusive o debate promovido pelo GT 15, disponível em <https://youtu.be/kmOycCamDzs>), do LEPED/FE/UNICAMP, entre outros.

o Decreto nº 10.502/2020, que instituiu a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizagem ao Longo da Vida (PNEE de 2020)<sup>37</sup>, cujos efeitos foram suspensos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em processo que ainda se encontra *sub judice*<sup>38</sup>.

Ao basear-se em norma cuja vigência está suspensa por ordem da Corte Suprema, todo esse tópico das Diretrizes incorre em vício jurídico, perdendo legitimidade e sustentação legal.

### 3.6. O lugar atribuído ao setor privado

Causa surpresa que o último artigo da Resolução no 1/2021 seja:

*As instituições escolares do ensino privado poderão ser importantes ofertantes da EJA em todo o país, no exercício de autonomia de seu PPP, como modalidade que promove o resgate do tempo e das oportunidades educacionais não assegurados na idade certa.*

Como se sabe, um dos princípios da educação nacional consignados no inciso V do Artigo 3º da LDB é a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino”. No Artigo 7º, a LDB acrescenta que “o ensino é livre à iniciativa privada” desde que cumpridas as normas gerais e mediante autorização de funcionamento e capacidade de autofinanciamento. Assim, não existe nenhum empecilho às escolas privadas para que participem da oferta de EJA ou outra modalidade da educação básica ou superior. Contudo, quando consultamos as séries históricas das matrículas de EJA no Brasil, constatamos que a participação do setor privado é incipiente (ver gráficos 12, p. 28, e 13, p. 29). No ano de 2020, quando 27.920 unidades de ensino mantinham turmas de EJA, apenas

37. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/1/mec-lanca-documento-sobre-implementacao-da-pnee-1/pnee-2020.pdf>

38. O ministro relator Dias Toffoli concedeu medida cautelar requerida na ADI por considerar que a PNEE de 2020 poderia “fundamentar políticas públicas que fragilizam o imperativo da inclusão” desses estudantes na rede regular de ensino e por entender que a proximidade do início de um novo período letivo poderia “acarretar a matrícula de educandos em estabelecimentos que não integram a rede de ensino regular, em contrariedade à lógica do ensino inclusivo”. Sua decisão foi apoiada por nove dos 11 ministros da corte.

1.802 (6%) delas eram mantidas pelo setor privado, e, do total de 3.002.749 matrículas de EJA registradas no Censo Escolar naquele ano, somente 176.348 (6%) foram efetivadas em escolas particulares<sup>39</sup>. Deve-se considerar que nessa dependência administrativa estão registradas tanto as matrículas das instituições privadas sem fins lucrativos quanto aquelas do Sistema S, que, embora sejam organismos financiados com recursos públicos (mediante contribuição compulsória), se definem e são geridos como instituições privadas, declarando suas matrículas na dependência particular.

São raras as instituições particulares de ensino com fins lucrativos que mantêm cursos de EJA, já que o público majoritário dessa modalidade da educação básica é constituído por pessoas de baixa renda, com reduzido poder aquisitivo, o que restringe a procura por cursos pagos. Assim, é no mínimo ingênuo depositar expectativa de que as “instituições escolares do ensino privado poderão ser importantes ofertantes da EJA em todo o país”, como conclui a Resolução, exceto se houver a possibilidade de participação no financiamento público, o que por ora é vedado pela legislação.

### 3.7. Temas relevantes, porém mal equacionados

#### 3.7.1. Entre a flexibilização e o barateamento

Citando Soares (2006) e Gadotti (2014), a introdução do *Documento Referencial para Implantação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e no Distrito Federal* (BRASIL, 2022) menciona o princípio da flexibilidade em virtude da pluralidade de biografias e perfis dos educandos e o necessário respeito a seus saberes e cultura. O caminho escolhido pelos Pareceres, pela Resolução e pelo Documento da SEB/MEC para flexibilizar os currículos e a organização escolar da EJA em favor da diversidade de seus sujeitos foi bem distinto daquele proposto pelos autores e obras mencionados. Para atender à diversidade de perfis e

necessidades formativas dos jovens, adultos e idosos, os documentos formatam a oferta nos moldes da EJA Combinada, EJA Direcionada, EJA Multietapas, EJA Vinculada e a EJA (BRASIL, 2022, p. 40-41).

Em geral, a flexibilização proposta corresponde à admissão/validação de formas não presenciais de estudo/aprendizagem com o intuito de prevenir o abandono do curso por estudantes que têm dificuldade de cumprir plenamente a carga horária presencial prescrita pela própria Resolução. Um exemplo dessa estratégia é a EJA Direcionada, que corresponde a alguma atividade não presencial devidamente planejada e registrada, que opera como compensação de certo percentual de ausências às aulas presenciais<sup>40</sup>.

De modo similar, a EJA Combinada radicaliza essa estratégia, permitindo que 70% da carga horária seja “cursada” de “forma indireta”, fora do ambiente escolar, mediante expedientes de trabalho dirigido ou atividades autoinstrutivas que sejam reconhecidos como ensino presencial, porque o professor realiza plantões de atendimento. Esse arranjo pode configurar uma brecha para que cursos que não requerem frequência obrigatória possam se apresentar formalmente como cursos presenciais, demandando recursos do Fundeb, que até o presente retribui exclusivamente matrículas de cursos presenciais com frequência obrigatória.

O que o documento nomeia como EJA Combinada se assemelha ao ensino semipresencial dos antigos Centros de Estudos Supletivos, muitos dos quais foram renomeados Centros de EJA e reformularam parcialmente suas estratégias de orientação de estudos, mas continuam se baseando na autodidaxia dos estudantes (aquela pequena parcela que detém tal competência), dependem da produção de materiais didáticos autoinstrucionais e dedicam grande parte do tempo pedagógico à avaliação da aprendizagem individual.

40. Observe-se que no exemplo citado no Quadro 14 do Documento Referencial do MEC à p. 43, as “aulas direcionadas” são aplicadas a todos os componentes curriculares, exceto Matemática e Projetos e Programas (cujo conteúdo não é explicitado), sacrificando especialmente a disciplina de História, o que denota uma hierarquização dos componentes curriculares.

39. Fonte: QEDu <https://www.qedu.org.br/brasil/censo-escolar>

Observe-se que um dos exemplos de EJA Combinada citados no documento do MEC, relativo à educação do campo, configura um contexto de regime de alternância, previsto no Artigo 23 da LDB e regulamentado recentemente pelo Parecer CNE/CP nº 22/2022<sup>41</sup>.

A EJA Multietapas é uma nova forma de nomear as bastante conhecidas turmas multisseriadas, que, ao longo da história da educação brasileira, têm sido uma estratégia para garantir o acesso à educação em situações peculiares, como zonas rurais isoladas, unidades de atendimento socioeducativo de adolescentes em conflito com a lei e presídios, entre outros contextos. Para além da admissão desse tipo de organização escolar (de resto já prevista no Artigo 23 da LDB), soa estapafúrdia a tentativa de normatizar em âmbito nacional uma estratégia que depende do planejamento da oferta de cada rede de ensino, em contextos socio-territoriais peculiares.

As Turmas Vinculadas também são uma estratégia largamente conhecida na gestão dos serviços de EJA, em especial quando classes são abertas em espaços comunitários (templos, associações de bairros etc.), vinculando administrativamente professores e estudantes a uma unidade de ensino com maior estrutura administrativa e pedagógica<sup>42</sup>.

Assim, esses modos de organização escolar da EJA não são inovadores, e a flexibilização por eles promovida tende a relativizar a importância do encontro presencial e do diálogo entre professores e educandos (tão valorizado na pedagogia freiriana), com o risco de empobrecimento do processo de ensino e aprendizagem.

Os exemplos de distribuição da carga didática por componentes curriculares, nas propostas para o ensino presencial ou a distância, compilados pelo *Documento Referencial* (BRASIL, 2022) da experiência do DF, embora citados em caráter meramente

41. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/90941-pedagogia-da-alternancia>

42. No estado de São Paulo, por exemplo, todas as classes de pessoas privadas de liberdade, no sistema prisional ou nas unidades de acolhimento de jovens em conflito com a lei, são vinculadas a uma unidade da rede estadual de ensino da região, que acompanha a vida e a documentação escolar de estudantes e exerce a coordenação pedagógica e administrativa dos docentes.

ilustrativo, denotam e induzem uma abordagem fortemente escolarizada e bastante convencional da EJA, típica do modelo compensatório ainda hoje dominante na modalidade, referida aos parâmetros da educação regular de crianças e adolescentes, e que não abrange as experiências mais arrojadas e inovadoras de organização do currículo em curso em algumas capitais brasileiras.

No que se refere ao Ensino Médio, em particular, o único percurso formativo sugerido é de qualificação profissional, o que induz a uma redução de escolhas possíveis, em vez da pretensa ampliação do rol de escolhas que, supostamente, a reforma do Ensino Médio propôs.

### 3.7.2. Educação profissional

É positivo que as Resoluções CEB/CNE nº 6/2020 e nº 1/2021 e o *Documento Orientador*, publicado pelo MEC (BRASIL, 2022), assinalem a importância de promover a EJA articulada à educação profissional, conforme determinam § 3º do Artigo 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394 (modificada em 2008 pela Lei nº 11.741) e a Meta 10 do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014), embora o tema já esteja devidamente regulamentado<sup>43</sup>.

Contudo, há que preservar o caráter integral da formação básica a que todo cidadão tem direito, independentemente de idade, conforme estabelecido no Artigo 205 da Constituição Federal e no Artigo 2º da LDB, que assinalam que a educação será promovida e incentivada “*visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”. Ou seja, a qualificação para o trabalho não pode se desvincular das demais dimensões do pleno desenvolvimento do indivíduo e de seu preparo para a participação na esfera pública. O fato de os jovens e adultos já estarem inseridos no mundo do trabalho não pode reduzir seu direito à formação básica integral à dimensão instru-

43. A inclusão da EJA na Educação Profissional e Técnica é regrada pela Resolução CEB/CNE nº 6/2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, e pela Resolução CNE/CP nº 1/2021, que define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica.

mental e adaptativa da qualificação para o posto de trabalho, ou privilegiar essa dimensão em detrimento da formação científica, artística, cultural e político social, prevista na LDB.

O Parecer CEB/CNE nº 6/2020 assinala o desafio de ampliar a escolaridade da população trabalhadora brasileira e prover oportunidades de aperfeiçoamento profissional, reconhecendo a distância que separa a oferta atual das metas fixadas no PNE, conforme o monitoramento do Plano realizado pelo INEP, que avalia o atraso, quando não o retrocesso, na consecução de todas as Metas relativas à EJA, em relação à alfabetização e elevação de escolaridade, mas sobretudo em relação à oferta de EJA integrada à educação profissional (ALBUQUERQUE; SANTOS; MORAES; SILVA, 2021; BRASIL, 2020).

Gestores públicos e estudiosos da temática conhecem o intenso debate teórico e político e a copiosa bibliografia que, ao longo das duas últimas décadas, abordou as interfaces da EJA com a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), envolvendo a proposição e avaliação de políticas e programas como o PLANFOR<sup>44</sup>, o PROEJA<sup>45</sup> e o PRONATEC<sup>46</sup>, bem como os papéis dos centros públicos, dos institutos federais e do Sistema S na sua implementação, debate esse recolocado contemporaneamente em razão da reforma do Ensino Médio e a proposta da EJATEC<sup>47</sup>.

44. Sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (1996-2002), consultar <https://gestrado.net.br/verbetes/plano-nacional-de-qualificacao-do-trabalhador-planfor/>.

45. Sobre o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), criado em 2006, consultar <http://portal.mec.gov.br/proeja/proeja-apresentacao>.

46. Sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado em 2011, consultar <http://portal.mec.gov.br/pronatec>.

47. A sigla EJATEC vem sendo utilizada em várias unidades da federação para designar diferentes arranjos para a oferta do itinerário de formação profissional no Ensino Médio na modalidade EJA. A maioria desses arranjos consiste na oferta de módulos de qualificação profissional elaborados por instituições parceiras (escolas estaduais de educação profissional, organismos do Sistema S ou fundações privadas) ministrados a distância, sem efetiva integração à formação geral. Não localizamos uma diretriz de política federal a esse respeito, apenas iniciativas de fundações empresariais, como <https://www.itaueducacaoetrabalho.org.br/acontece/cadernos-ejatec-estao-disponiveis-no-observatorio-da-ept>.

Os Pareceres, a Resolução e o Documento Orientador em análise não se posicionam com respeito a esse debate acadêmico nem trazem aportes às políticas públicas de EPT para jovens e adultos, exceto a menção à possibilidade de estabelecimento de parcerias e convênios entre as redes de ensino e outras instituições (subentende-se que entre elas estejam incluídas aquelas do Sistema S), inclusive as empresas em que os estudantes trabalham.

### 3.7.3. Educação a distância

Assim como a Resolução CEB/CNE nº 3/2010<sup>48</sup>, o Parecer limita o emprego da EaD ao 2º e ao 3º segmento da EJA, ou seja, anos finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio, permitindo que nesse último até 80% da carga horária total seja realizada com mediação a distância, conforme já previsto na Resolução CEB/CNE 3/2018, que regulamentou a Reforma do Ensino Médio<sup>49</sup>. Ambos os documentos equiparam a carga horária mínima da EJA a distância com aquela da EJA presencial. Os Artigos 4º e 5º da Resolução estabelecem normas que resguardam o princípio da interatividade e as condições mínimas de oferta de uma EaD de qualidade.

Contudo, o Parecer e a Resolução silenciam sobre a possibilidade de que a EJA seja oferecida integralmente na modalidade a distância no 2º segmento do Ensino Fundamental, o que configura um contrassenso, uma vez que estudantes dessa etapa da Educação Básica têm menor autonomia de estudo que aqueles do Ensino Médio, em que se exige o mínimo de 20% de interação presencial, que, como bem sabemos, é uma carga horária exígua, que pode ser quase totalmente absorvida por atividades de avaliação.

Esses documentos tampouco discutem a problemática da autodidaxia requerida pelos cursos a distância, característica pouco presente entre

48. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_RES\\_CNECEBN32010.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_RES_CNECEBN32010.pdf)

49. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2018-pdf/102481-rceb003-18/file>



peças com baixa escolaridade, que realizaram percursos escolares descontínuos e acidentados, sobretudo os grupos de idade mais avançada, que têm pouca familiaridade com as tecnologias da comunicação e informação (TICs).

Embora reconheça que o público da EJA tem dificuldade de acesso a aparatos tecnológicos e conexões de internet empregados na EaD, o Parecer não faz recomendações para políticas de democratização de tais tecnologias.

### 3.8. Silêncios eloquentes e temas negligenciados

#### 3.8.1. A pertinência da BNCC como referencial curricular para a EJA

Há razoável consenso na literatura nacional e internacional de que a educação de adultos tem especificidades conferidas por sua história, funções sociais e sujeitos peculiares, que implicam singularidades no desenho das políticas educacionais (intersectoriais, multi-institucionais, pluri-espaciais, participativas), modos próprios de articulação das instituições (formais e informais, públicas e privadas) e de estruturação dos processos de aprendizagem (autodeterminação do percurso formativo, flexibilidade curricular e organizacional, horizontalidade e dialogicidade da relação pedagógica, reconhecimento de saberes obtidos por vias extra-acadêmicas, admissão da aceleração de estudos etc.). É com base no reconhecimento de tais especificidades que, na legislação brasileira, a EJA é definida como uma modalidade da Educação Básica.

A BNCC não considera as peculiaridades dos sujeitos da EJA e as especificidades pedagógicas dessa modalidade da Educação Básica (CATELLI Jr., 2019; DOURADO; ROCHA; MORAIS; BASTOS, 2021; FERREIRA, 2019; GARCIA; JORGE; SILVEIRA, 2022; JORGE; GARCIA, 2021; SOUSA *et al.*, 2017), o que é admitido até mesmo pelos formuladores e defensores desse referencial, elaborado para infantes e adolescentes.

A Base teve diferentes versões para o Ensino Fundamental e Médio, e em nenhum momento do processo de sua elaboração as especificidades do público jovem, adulto ou idoso foram consideradas. Pesquisadores, gestores públicos, educadores e educandos da modalidade também não foram consultados. Porém, nas versões finais da BNCC de Ensino Fundamental e Médio, aprovadas respectivamente em 2017 e 2018, os mesmos conjuntos de competências e habilidades foram destinados a crianças, jovens e adultos sem nenhuma diferenciação ou referência à necessidade de elaborar diretrizes complementares específicas para cada modalidade de ensino.

Poder-se-ia considerar que o apagamento da EJA na BNCC deixaria espaço para o exercício da autonomia das redes de ensino e escolas para a contextualização e o desenvolvimento curricular em conformidade com os contextos socioterritoriais específicos e as necessidades formativas dos sujeitos da aprendizagem. Contudo, há o sério risco de prevalecer o impulso homogeneizador que torna os currículos pouco relevantes e leva à infantilização das práticas pedagógicas com as pessoas jovens e adultas.

Além disso, faltam referências curriculares nacionais específicas à EJA que pautem a qualidade dos livros didáticos e plataformas de ensino a distância, sirvam de referência para a inserção da EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica<sup>50</sup>, bem como orientem a elaboração dos exames nacionais que conduzem à certificação fora do processo de ensino e aprendizagem, como o ENCCEJA.

Assim, parece necessário admitir a inadequação da mera transposição da BNCC para a modalida-

50. O caput do Artigo 30 da Resolução CEB/CNE determina que “[...] O poder público deve inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e ampliar sua ação para além das avaliações que visam identificar desempenhos cognitivos e fluxos escolares, incluindo, também, a avaliação de outros indicadores institucionais das redes públicas e privadas que possibilitem a universalização e a qualidade do processo educativo, tais como parâmetros de infraestrutura, gestão, formação e valorização dos profissionais de educação, financiamento, jornada escolar e organização pedagógica”. A determinação de inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica já estava presente anos antes, no Artigo 8º da Resolução 3/2010, que instituiu Diretrizes Operacionais para a EJA.

de EJA, sendo urgente desencadear um processo de consulta participativa e formulação de um referencial nacional específico que ofereça diretrizes gerais para o desenvolvimento curricular nas redes e unidades de ensino (respeitada sua autonomia), oriente a produção de materiais didáticos e estabeleça parâmetros de qualidade que referenciem os processos de avaliação da aprendizagem, do sistema, das políticas e programas.

### 3.8.2. Expansão da oferta de EJA

Manejando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Parecer CEB/CNE nº 6/2020 reconhece a extensa demanda potencial por EJA e o baixo índice de cobertura da modalidade revelado pelos dados do Censo Escolar do INEP.

As principais estratégias indicadas para fazer face a essa questão pelos Pareceres nº 6/2020 e nº 1/2021, bem como a Resolução nº 1/2021, é a regularização do fluxo escolar de adolescentes com defasagem na relação idade-série ideal e a diversificação dos modos de oferta da EJA, preocupando-se sobretudo com “o alinhamento da elevação de escolaridade com a qualificação profissional” e em flexibilizar as exigências de frequência nos cursos presenciais mediante estratégias de reposição de ausência.

É positivo que o *Documento Referencial para Implantação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e no Distrito Federal* reconheça a existência de uma “[...] demanda social ampla, complexa, diversificada e presente em todo o território nacional, fazendo com que seja necessária a promoção de políticas públicas educacionais que visem o atendimento dos jovens, adultos e idosos que formam o público-alvo da EJA” (BRASIL, 2022, p. 12). No tópico final, o documento aborda a questão do acesso à EJA, compreendida como direito, porém ele não oferece nenhuma diretriz de política para a ampliação do atendimento, exceto breves menções à busca ativa, à divulgação da oferta e ao acolhimento dos candidatos às vagas (p. 91).

### 3.8.3. A formação docente

O Parecer nº 11/2000 de Diretrizes Curriculares para a EJA dedicava todo o tópico VIII, de quatro páginas, à formação específica de educadores para atuar na EJA, referindo-se tanto à formação acadêmica quanto ao desenvolvimento profissional continuado em serviço.

Os Pareceres CEB/CNE nº 6/2020 e nº 1/2021 não abordam a formação de docentes para atuar na EJA, seja na habilitação acadêmica, seja na formação continuada, mas a Resolução nº 1/2021 dedica o artigo 31 ao tema:

*O Sistema Nacional Público de Formação de Professores<sup>51</sup> deverá estabelecer políticas e ações específicas para a formação inicial e continuada de professores de Educação Básica de jovens e adultos, bem como para professores do ensino regular que atuam com adolescentes, cujas idades extrapolam a relação idade-série, desenvolvidas em estreita relação com as Universidades Públicas e com os sistemas de ensino.*

Trata-se de uma diretriz bastante geral, cuja operacionalização dependerá da vontade política dos gestores, da alocação de recursos e do desenvolvimento de estratégias de articulação intergovernamental e com as instituições formadoras de ensino superior.

51. A expressão Sistema Nacional Público de Formação de Professores tem sido utilizada para designar a atribuição conferida pela Lei nº 11.502/2007 à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) nesse âmbito, envolvendo programas como o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e Residência Pedagógica, dentre outros. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/lacoes-e-programas/educacao-basica>.



# 4

## RECOMENDAÇÕES PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE EJA

A sociedade contemporânea proporciona às pessoas jovens e adultas muitas oportunidades de aprendizagem formal, informal e incidental, na convivência familiar e comunitária, no trabalho ou nos espaços de participação social, política e cultural, e também por intermédio dos meios de comunicação e informação. Assim, uma política de educação de pessoas jovens e adultas conectada com o presente e orientada ao futuro deve se ancorar em uma concepção ampliada de educação e aprendizagem ao longo da vida, articulando educação formal e não formal, combinando meios presenciais e a distância, adquirindo caráter intersetorial e pluri-institucional. Neste documento, contudo, a análise e as recomendações se restringem às políticas, legislação e normas brasileiras sobre a educação formal de jovens e adultos em instituições escolares, que configura a base e o componente essencial, porém não esgota todo o escopo e potencial de um sistema de formação e aprendizagem ao longo da vida.

#### 4.1. Cessar o desmonte das políticas de EJA com governança democrática

O diagnóstico delineado no presente documento leva à constatação do progressivo esvaziamento da EJA no sistema de educação básica, mediante o processo de fechamento de escolas e de turmas, e diminuição de matrículas, subsistindo apenas as alternativas de certificação em exames, para cuja preparação restam aos candidatos poucas opções que não os cursos a distância (inapropriados para as pessoas com limitado acesso às TICs e que não possuem autodidaxia), cuja expansão recente denota uma tendência à privatização. A consequência desse esvaziamento é o acirramento das desigualdades internas ao sistema educativo brasileiro, devidamente diagnosticada pelos estudos e pesquisas educacionais, e que o PNE pretende reduzir.

É preciso reverter tal trajetória, resgatando a educação de pessoas jovens e adultos como direito humano, bem comum e responsabilidade pública, tal como assinalado nas leis nacionais e nos compromissos internacionais de que o país é signatário.

Há que considerar que a EJA adquire na atual conjuntura uma nova função social, oferecendo uma porta de reingresso no sistema educativo e de retomada de aprendizagens para muitos jovens e adultos que tiveram que abandoná-lo ou não lograram aprendizagens relevantes durante a pandemia de covid-19.

Tais desafios exigem o restabelecimento de espaços de diálogo e negociação intergovernamental, com a participação da sociedade civil, em especial reativando a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), com vistas à construção de uma política nacional de educação e aprendizagem ao longo da vida que, no âmbito da alfabetização e educação escolar de jovens e adultos, considere sua história, relevância e especificidades.

#### 4.2. As políticas públicas e o papel do governo federal

O governo federal, por meio do Ministério da Educação e de outros órgãos, precisa ter um papel ativo na indução de políticas de EJA, sendo propositivo em diálogo com a sociedade civil e secretarias estaduais e municipais. Precisa ter secretaria com recursos e equipada para criar políticas para a modalidade que deve se responsabilizar pelos 45 milhões de brasileiros entre 15 e 75 anos que não concluíram o Ensino Fundamental e os 63 milhões de brasileiros entre 19 e 75 anos que não concluíram o Ensino Médio (IBGE, 2020) e tiveram seu direito à educação negado nos termos da Constituição do país e da legislação educativa.

Evitando repetir equívocos do passado, convém que tal política não seja movida pelo imediatismo e voluntarismo das campanhas, mas assente bases sólidas para a crescente elevação da escolaridade e qualificação profissional da população, garantindo a todos o direito à educação de qualidade, como bem estabelecido na Constituição, na LDB e no PNE, assim como nos compromissos assumidos perante a comunidade internacional.

As Metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação oferecem um adequado direcionamento para tais

políticas, em especial as respectivas Estratégias, que atentam para as distintas necessidades e condições de aprendizagem dos subgrupos geracionais e das populações do campo e das cidades, dos povos indígenas e afrodescendentes, das pessoas com deficiência e aquelas em privação de liberdade. Contudo, para que tais diretrizes gerais sejam traduzidas em programas e ações efetivas, é necessário que o monitoramento do Plano realizado pelo INEP incorpore indicadores para todas as Estratégias, e não apenas as metas gerais, e que essas sejam devidamente consideradas na elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o que requer que o Executivo recupere a capacidade de planejamento educacional, erodida pelo padrão de gestão instituído pelo orçamento impositivo do Congresso Nacional.

### 4.3. Financiamento da EJA

A devida consideração das desigualdades regionais e sociais requer que a União reassuma o papel de coordenação que lhe cabe nas políticas de EJA, restabelecendo montantes de financiamento para a modalidade no orçamento federal que lhe permitam exercer a necessária colaboração com os entes federados, induzindo a justa prioridade a ser concedida à modalidade.

O novo Fundeb permanente, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, superou um dos obstáculos ao adequado financiamento da EJA, eliminando a trava de 15% estabelecida pela legislação anterior, mas manteve o fator de ponderação a menor para os cálculos de retribuição das matrículas na modalidade, estipulados em 0,8, para os cursos de Ensino Fundamental ou Médio com avaliação no processo, e em 1,2, no caso dos cursos integrados à Educação Profissional<sup>52</sup>. A pesquisa educacional sobre o tema tem demonstrado que tal parâmetro não tem sustenta-

52. De acordo com a Portaria Interministerial nº 2, de abril de 2022, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundeb para o exercício, em que o fator de referência é de R\$ 5.476,18, o valor atribuído à matrícula da EJA com avaliação no processo é de R\$ 4.380,94, e aquele da EJA integrada à Educação Profissional, R\$ 6.571,41.

ção em estudos sobre o custo-aluno e que opera no sentido inverso ao proposto pelo PNE, desestimulando o investimento dos estados e municípios na modalidade, sendo uma das prováveis causas da redução das matrículas observada durante a vigência do antigo Fundeb (CRUZ; SALES; ALMEIDA, 2021; DI PIERRO, 2015; PINTO, 2021). Assim, recomenda-se rever tal parâmetro, tratando a EJA com isonomia em relação às demais modalidades da Educação Básica na operacionalização do novo Fundeb.

A adequada inserção da EJA no Termo de Compromisso assumido pelos governos subnacionais ao apresentar ao Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) o respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR) também pode gerar incentivos ao investimento dos estados e municípios na modalidade. Entre as diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação mencionadas no Artigo 2º do Decreto nº 6.094/2007, consta o “inciso XI – manter programa de alfabetização de jovens e adultos”. Entretanto, nem sequer esse objetivo limitado é monitorado, de modo que os governos subnacionais podem receber transferências federais mesmo quando não realizam o esforço educacional para contribuir com a alfabetização e elevação de escolaridade da população jovem e adulta. Uma adequação desse mecanismo em conformidade com as metas do PNE, acompanhado por um monitoramento eficaz, pode operar como uma indução eficiente em favor de maior prioridade para a EJA na política educacional.

### 4.4. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA

Pelas razões anteriormente expostas, considera-se necessário rever as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA, recuperando as bases doutrinárias que devem orientar, com a devida flexibilidade e respeito à diversidade geográfica e sociocultural da federação, a operacionalização da modalidade. Tais diretrizes devem contemplar orientações curriculares gerais que – resguardadas a pluralidade de concepções pedagógicas e a autonomia relativa de estados, municípios e escolas – contemplem as especifici-

dades da EJA (nela incluída a alfabetização) e que ofereçam parâmetros apropriados para a adequada formação de professores, a inserção com qualidade da modalidade no PNLD, no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e em exames de certificação, sejam eles nacionais ou subnacionais.

Impõe-se a revisão da inserção da modalidade EJA na BNCC com o objetivo de produzir diretrizes que considerem as especificidades da modalidade e as necessidades de aprendizagem da população que a ela tem direito, sendo suficientemente abertas ao desenvolvimento curricular em estados, municípios e centros educativos, conforme as singularidades dos territórios e subgrupos sociais atendidos. Propõe-se que:

- a) Na formulação de tais diretrizes sejam obedecidos os princípios da gestão democrática, mediante consulta participativa às três esferas de governo, às redes de ensino, às universidades, a entidades técnico-científicas e pesquisadores, organizações sociais e fóruns dedicados à temática.
- b) Tal providência é pré-requisito para a retomada do PNLD EJA, de modo a restabelecer o direito dos jovens e adultos aos programas de material didático, conforme determina a Constituição, e para a revisão das matrizes que informam os Exames Nacionais de Certificação da EJA, bem como outros instrumentos que venham a ser criados para inserir a modalidade no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.
- c) Que a articulação entre a EJA e a EPT, requeridas pela LDB e pelo PNE, não se faça em detrimento do caráter integral da educação básica – que articula ciência, tecnologia e sociedade –, mais bem equacionado quando se adota o currículo integrado.

iluminando aspectos que carecem de estudos, como: a avaliação dos resultados de programas de alfabetização; a consideração da modalidade nos currículos da formação docente; o emprego das tecnologias da informação e comunicação e a recepção da educação a distância pelo público-alvo da modalidade; a análise das provas do ENCCEJA; e os impactos socioeconômicos dos programas de qualificação profissional, entre outros.

Quanto à formação de docentes e gestores, convém sejam estabelecidas diretrizes e normas efetivas no sentido de induzir as instituições formadoras e os sistemas de ensino a inscrever nos currículos das licenciaturas e também nos programas de educação continuada em serviço os saberes necessários à consideração das especificidades da EJA.

#### 4.5. Papel das universidades

A pesquisa educacional e a cooperação das universidades devem ser fomentadas como estratégia para o aperfeiçoamento das políticas de EJA,

# 5

**PROPOSIÇÕES  
PARA O PROGRAMA  
NACIONAL DO  
LIVRO DIDÁTICO  
PARA A EDUCAÇÃO  
DE JOVENS E  
ADULTOS (PNLD EJA)**

## 5.1. A criação e o esvaziamento do PNLD EJA

Desde os anos 1990, a Educação Básica conta com um programa de universalização de acesso ao livro didático, o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). No entanto, em suas primeiras edições, a Educação de Jovens e Adultos não estava incluída e contava apenas com programas pontuais de distribuição de materiais didáticos.

Em 2007, por meio da Resolução nº 18 de 24 de abril de 2007, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), com a finalidade de distribuir gratuitamente material didático às entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Nessa resolução, consta que as responsabilidades eram atribuídas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e às entidades parceiras do Programa Brasil Alfabetizado.

Em 2009, houve a ampliação do público a ser atendido pelo Programa, incluindo além dos estudantes do PBA, os estudantes das turmas regulares de alfabetização na Educação de Jovens e Adultos das redes públicas de ensino.

Com a Resolução nº 51, de 16 de setembro de 2009, o PNLA foi ampliado e incorporado ao Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA). A distribuição das obras didáticas passou a acontecer “para todas as entidades parceiras do PBA e para todas as escolas públicas com turmas do 1º ao 9º ano do Ensino Fundamental da EJA” (BRASIL, 2014, p.19). Em 2013, houve a inclusão do ensino médio no PNLD EJA.

O guia de livros didáticos PNLD EJA 2014 apresenta os desafios para a criação de uma educação de qualidade para o público jovem e adulto, incluindo a oferta de materiais didáticos adequados às demandas dele. Nessa perspectiva, o Programa representa uma possibilidade de superar

*[...] o antigo quadro das produções caracterizadas, por vezes, pela infantilização, pela mera re-*

*dução de conteúdos da Educação Básica regular, pela baixa qualidade do projeto gráfico-editorial e, de modo geral, por propostas inadequadas sob a perspectiva didático-pedagógica, por serem alheias às diretrizes educacionais formuladas para a EJA. (BRASIL, 2014, p. 15)*

Quanto à organização dos currículos, a orientação é que os materiais didáticos sigam o que está estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996 e suas respectivas alterações. Há o reconhecimento da diversidade de público e formatos da EJA, portanto, admite-se que não há “um currículo único ou proposta modelo de organização das aprendizagens básicas e obrigatórias” (p.20).

Quanto ao processo de escolha dos livros didáticos, definiu-se que as redes de ensino deveriam organizá-lo garantindo uma participação democrática dos educadores e considerando a proposta pedagógica.

A decisão final sobre a escolha do livro didático seguiria o seguinte critério:

*[...] a escolha não será de uma obra ou coleção por escola, mas sim por rede de ensino. Assim, uma rede de ensino (Municipal, Estadual ou Federal) escolherá uma única obra de Alfabetização para todas as turmas do PBA, uma para as turmas dos Anos Iniciais, uma para os Anos Finais do Ensino Fundamental e uma para o Ensino Médio da EJA. As escolas participarão da escolha, mas a decisão será tomada a partir da indicação da maioria das escolas da rede de ensino. (BRASIL, 2014, p. 29)*

A Resolução nº 51, de setembro de 2009, no Artigo 4º, define os ciclos e períodos de escolha e reposição dos materiais didáticos. Além disso, especifica as responsabilidades atribuídas ao FNDE, à SECADI e entidades parceiras do PBA, às secretarias de educação, às escolas participantes e aos educadores.

Considerando essa resolução, deveríamos ter o PNLD EJA 2011, 2014, 2017, 2020 e 2023. Isso quer dizer que deveriam ter sido abertos editais em 2010, 2013, 2016, 2019 e 2022. Entretanto, o último edital foi divulgado em 2013, para a utilização em 2014 com as reposições nos anos de 2015 e 2016.

De acordo com as informações estatísticas do FNDE, verificamos as seguintes aquisições de materiais didáticos por meio do PNLD EJA:

**Tabela 1 – Materiais didáticos adquiridos pelo PNLD EJA (2010-2017)**

Ano de atendimento	Alunos beneficiados	Escolas beneficiadas	Exemplares	Valor	Atendimento
PNLA 2010	1.954.987		2.143.729	R\$ 20.000.000,00	Programa Brasil Alfabetizado
PNLD EJA 2011	5.041.394	35.103	14.109.028	R\$ 140.600.000,00	EJA Ensino Fundamental
PNLD EJA 2014	4.758.832	32.864	13.335.546	R\$ 131.403.418,12	Educação de Jovens e Adultos: Ensino Fundamental e Médio
	1.468.797		1.615.828	R\$ 8.814.672,90	Programa Brasil Alfabetizado
Reposição 2017	652.133	18.659	1.162.758	R\$ 13.704.305,24	EJA Ensino Fundamental 1º ao 5º ano
	1.279.495	16.440	2.763.257	R\$ 36.985.416,85	EJA Ensino Fundamental 6º ao 9º ano
	786.898	6.045	1.066.371	R\$ 19.902.032,46	Ensino Médio: EJA
PNLD EJA 2020	Não houve publicação de novo edital nem reposição de livros com base em edital anterior				

Fonte: Dados obtidos a partir da planilha do FNDE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos-pnld-anos-anteriores>

De modo geral, observa-se na tabela que os recursos ao PNLD EJA foram bastante irregulares ao longo dos anos, ainda que em 2011 e 2014 tenham sido realizadas aquisições que davam conta do conjunto das matrículas da EJA nas redes públicas.

É importante notar que, em 2016, não houve o lançamento de novo edital de convocação para que as editoras apresentassem novas obras, assim, em 2017, foi feita a última reposição de materiais didáticos às escolas tendo como referência o PNLD



EJA de 2014. Entretanto, causou grande estranheza que, para o ensino médio, os materiais distribuídos foram os aprovados para a escola regular e não os que foram aprovados para a EJA no PNLD EJA 2014.

Em 2019, a SECADI foi extinta e essa responsabilidade não foi atribuída a outro órgão ou secretaria do governo. Com isso, ficou ainda mais distante a possibilidade de um novo edital para o PNLD EJA naquele ano. Em 2020, chegou a ser elaborada uma primeira minuta, que foi depois abandonada.

Em 2022, deveria ter sido lançado novo edital de convocação das editoras, que não ocorreu até o mês de julho deste ano. Não houve também depois de 2017 novas reposições de livros com base no PNLD EJA 2014.

Tal situação fez com que as secretarias de educação que tivessem recursos próprios disponíveis voltassem a fazer algumas aquisições diretamente com as editoras sem que houvesse um processo de avaliação cancelado pelo MEC e, em geral, por valores muito superiores aos realizados pelo PNLD. Entretanto, a maioria das secretarias municipais de educação e várias secretarias estaduais ficaram desprovidas de materiais didáticos qualificados para a EJA, uma vez que não dispunham de recursos próprios para a sua aquisição.

Por fim, cabe destacar que o MEC e o FNDE vêm descumprindo inequivocamente o inciso VII do Artigo 208 da Constituição Federal e o inciso VIII do Artigo 4º da LDB, assim como a Resolução nº 51, de 16 de setembro de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA), complementada pela Resolução nº 22, de 7 de junho de 2013, que define a aquisição e a distribuição de materiais próprios para a Educação de Jovens e Adultos por meio do PNLD EJA.

## 5.2. A BNCC e o PNLD EJA: a necessidade de diretrizes específicas para EJA

Conforme já foi indicado no item 3 deste documento, não é coerente traçar orientações curriculares para EJA a partir das Bases Curriculares Nacionais (BNCC)

que não foram elaboradas tendo em vista a especificidade da modalidade EJA e de seus educandos. Do mesmo modo, constitui-se uma incoerência avaliar livros didáticos para EJA com critérios baseados em diretrizes produzidas para os cursos regulares e artificialmente transpostas para a EJA.

Pode-se dar muitos exemplos que atestam essa incoerência, como o fato de que a BNCC construída para as séries iniciais do ensino fundamental ter como referência crianças entre 7 e 10 anos e os estudantes demandantes da EJA para essa etapa serem na sua maioria de pessoas com 40 anos ou mais. Ao ler a BNCC, facilmente se pode verificar que não há nenhuma menção a essa especificidade, fazendo-se sim frequentemente indicações de como trabalhar com crianças com determinadas competências e habilidades.

Nas últimas edições do PNLD para crianças e adolescentes, verificamos também que os editais indicam a necessidade de que todas as habilidades da BNCC estejam contempladas para cada área e disciplina. É evidente que, no caso da EJA, uma modalidade que tem uma organização temporal própria, isso seria impossível e inadequado.

Para além dessas constatações, fica faltando indicar quais seriam as habilidades e competências indicadas para jovens e adultos que vivem em outro contexto e com demandas bastante específicas e particulares em relação às crianças e adolescentes da chamada escola regular.

Nesse sentido, a convocação de um novo edital para o PNLD EJA demanda a criação de diretrizes específicas para a modalidade em diálogo com educadores das diferentes formas de organização da EJA no país, incluindo aí as escolas do campo, aquelas que atendem populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas, pessoas com deficiência, privadas de liberdade, imigrantes e refugiados. Tal documento precisa considerar a BNCC como uma de suas referências, porém deve estar aberto a outros parâmetros que respondam às especificidades de seus sujeitos e de seus modos de organização.

### 5.3. Reposicionar o livro didático

O PNLD EJA não pode ser um programa independente de outras frentes de atuação, como a organização curricular, os processos formativos de educadores e a criação de condições de trabalho adequadas para os professores. Se não ocorrer esse conjunto articulado de ações, corre-se o risco de perpetuar os problemas já conhecidos e fazer com que os investimentos nos materiais didáticos sejam absolutamente insuficientes.

Na falta de diretrizes específicas e adequadas para a EJA, o livro acaba sendo o principal definidor do próprio currículo, o guia e único material de apoio ao professor. No entanto, somente ele o livro não tem como garantir o enfrentamento da complexidade dos desafios vividos pelos professores na EJA, que trabalham com pessoas muito diversas, que estão retomando os estudos em condições sociais pouco favoráveis e com grandes desafios de aprendizagem.

Nenhum material didático é eficiente por si mesmo e depende do professor, do projeto político-pedagógico e das condições de trabalho na escola para poder fazer com que as propostas didáticas ganhem vida no contexto em que o estudante está inserido. Para isso, é fundamental o investimento na formação inicial e continuada do docente para atuar na EJA. Os cursos superiores raramente oferecem uma formação específica nas licenciaturas, entretanto, sabemos que os desafios da EJA são muito específicos por lidar com um público bastante heterogêneo, que retoma a escola depois de já ter vivido uma ou mais experiências negativas de formação escolar. Além disso, sabemos que os estudantes da EJA estão entre os mais pobres do país e necessitam de políticas que permitam a sua permanência na escola: merenda, transporte, atendimento médico e psicossocial e condições mínimas para compartilhar seu tempo entre família, escola e trabalho.

Somente um processo formativo contínuo pode amparar esses educadores para que tomem decisões do melhor uso do material didático em contextos tão complexos. Trata-se de viabilizar a formação entre educadores e também a possibilidade de outros agentes – sobretudo as instituições de ensino superior – contribuir para o planejamento dos processos educativos levando em consideração os materiais didáticos disponibilizados pelo PNLD.

### 5.4. Indicação de critérios para a formulação de um edital para o PNLD EJA

Tendo em vista as considerações até aqui formuladas, indicamos alguns itens que devem ser incorporados ao processo de construção de um edital de convocação para a inscrição e a aquisição de obras por meio do PNLD EJA:

- Ser orientado por diretrizes específicas para EJA que não sejam apenas um espelhamento da atual BNCC (aprovada em 2018) produzida para a escola de crianças e adolescentes; que levem em conta as várias formas de atendimento e diversidade presentes na modalidade, incluindo aí as escolas urbanas, aquelas que atendem populações do campo, indígenas, quilombolas e ribeirinhos, pessoas com deficiência, privadas de liberdade, refugiados e imigrantes. Trata-se de grupos bastante heterogêneos, com diferentes expectativas em relação à aprendizagem escolar e às pretensões futuras em termos pessoais e profissionais.
- Precisa considerar a existência de vários formatos e periodicidades de cursos para EJA, o que implica prever a possibilidade de inscrição de obras com diferentes organizações temporais e de perspectivas. Podemos, por exemplo, ter obras direcionadas a grupos específicos, como educação do campo, espaço prisional, populações indígenas e quilombolas. Deve ainda criar critérios de inscrição de diferentes tipos de recursos pedagógicos que possam atender diferentes programas e ações desenvolvidas por governo federal, estados e municípios no que se refere à educação de jovens e adultos.
- Não pode ter como referência as mesmas exigências feitas para editais do chamado ensino regular, pois são educandos de outras faixas etárias inseridos em outros contextos de vida e com cursos com organização temporal bastante diversa da escola regular. Assim, não é possível, por exemplo, como ocorre na escola regular, cobrar em um edital como critério de exclusão

que se cumpra a totalidade das habilidades das disciplinas em uma obra didática.

- Ter atenção particular ao mundo do trabalho como parte da problematização dos conteúdos das obras que possam vir a ser avaliadas considerando as perspectivas de jovens e adultos de inserção no mundo do trabalho. Trata-se, principalmente, de contribuir para que o estudante possa ampliar suas escolhas no mundo do trabalho, problematizando também as relações de trabalho no contexto da sociedade brasileira e de sua localidade.
- Incluir a necessidade de valorizar os conhecimentos obtidos pela experiência ao longo da trajetória pessoal e profissional dos educandos como ponto de partida para a construção de conhecimentos escolares baseados nos conteúdos disciplinares.
- Os livros devem ser preferencialmente consumíveis, tendo espaços que possibilitem ao aluno a realização das atividades e dos exercícios propostos no próprio livro. Além disso, é desejável que ele possa se transformar em material definitivo dos estudantes, que muitas vezes pouco acesso tem a outros livros.
- Deve-se evitar formatos de livros com número excessivo de páginas por volume que dificultem pessoas que trabalham e precisam carregá-los por todo o dia com excesso de peso. Essa é uma reclamação constante de alunos da EJA.
- Não centralizar a escolha de livros didáticos fazendo com que uma única obra seja escolhida em uma secretaria municipal ou estadual. Deve-se permitir que os professores de cada escola escolham livremente os livros, tendo em vista a realidade local e o contexto de vida de seus educandos. Evita-se também que negociações de caráter duvidoso com editoras sejam realizadas envolvendo o conjunto de uma secretaria<sup>53</sup>.

53. Em 2017, foi publicado o Decreto 9.099, de 18 de julho, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático. No Artigo 18, anuncia-se que a escolha dos livros didáticos pode ser realizada de três formas: por escola, por um grupo de escolas ou por toda uma rede. Tal definição vem

Com relação aos critérios de exclusão das obras inscritas para avaliação, propomos que para tal fim sejam considerados:

- a) Os erros conceituais relacionados aos conteúdos desenvolvidos para cada uma das disciplinas.
- b) A inserção de conteúdos que atentem contra os direitos humanos instituídos ao longo das últimas décadas, incluindo aí tratamentos preconceituosos a diferentes sujeitos sociais, estereótipos e que reforçam posturas de inferiorização ou subordinação da mulher, mantendo uma visão machista de sociedade.
- c) A não-valorização da diversidade cultural presente no Brasil, ou seja, insistir em uma visão única ao utilizar imagens e textos que não contemplem a diversidade racial, regional e cultural do país.
- d) A inserção de qualquer conteúdo com uma perspectiva racista, que indique a supremacia de uma raça sobre outra. Além disso, é necessário que se valorizem as diferentes culturas relacionadas às raças presentes no país. É necessário também que se tenha uma perspectiva crítica em relação às desigualdades e formas de opressão que o racismo gera na sociedade brasileira.
- e) A ausência das questões de gênero, que devem também ser problematizadas nas obras de maneira transversal, dando espaço ao diálogo acerca do machismo estrutural, do lugar da mulher no mercado de trabalho, da identidade de gênero e das formas de preconceito e violência de gênero.

fazendo com que ocorra uma grande concentração da escolha de obras por um grupo limitado de editoras, que conseguem negociar para que uma mesma coleção seja escolhida para toda uma rede. Em 2020, por exemplo, seis editoras ficaram com 82% das vendas, enquanto outras 12 ficaram com 18% das vendas. No PNLD 2019 para a educação infantil, seis editoras ficaram com 90% das vendas, e outras 11, com 10%.

# REFERÊNCIAS

- ABICALIL, Carlos A. et al. O Sistema Nacional de Educação. **RBPAE**, [s. l.], v. 31, n. 2, p. 451-456, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/61739/36499>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos e resultados**. São Paulo: Ação Educativa, 2014. Disponível em: [https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2014/10/relatorio\\_final\\_INEP\\_EJA.pdf](https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2014/10/relatorio_final_INEP_EJA.pdf). Acesso em: 10 jun. 2022.
- ALBUQUERQUE, Ana E.; SANTOS, Robson; MORAES, Gustavo H.; SILVA, Susiane de S. M. O. da. A Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional: uma análise das estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 5: Estratégias do Plano Nacional de Educação. Brasília: INEP, 2021. p. 71-105. Disponível em <http://cader-nosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5257>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira**. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos/Edusp, 1971.
- BARRIOS, Juliana B. de C.; GARCIA, Sandra R. de O.; CZERNISZ, Eliane C. da S. O ensino médio regular e o ensino médio da EJA: uma análise da Lei nº. 13.415/2017. **Trama**, [s. l.], v. 14, n. 33, p. 49-59, 2018.
- BARROS, Rosanna. **Genealogia dos conceitos em educação de adultos: da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida**. Lisboa: Chiado, 2011.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Pioneira, 1974.
- BEISIEGEL, Celso de Rui. **Política e educação popular**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1989.
- BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitscheck. Desenvolvimento econômico e estabilidade política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- BRASIL Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Guia dos Livros Didáticos do PNLD EJA 2014**. Natal: EDUFERN, 2014.
- BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo. **Resolução nº 18, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos – PNLA 2008.
- BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Decreto nº 9.099**, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99=-legislacao?download-12292:decreto-9099-18-de-julho-de-2017>
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 51, de 16 de setembro de 2009**. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático para Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA).
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação é a Base. Brasília, MEC/CONSED/UNDIME, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/> Acesso em: 20 jul. 2022.

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer 1/2021**: Reexame do Parecer CNE/CEB nº 6, de 10 de dezembro de 2020, que tratou do alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade. Brasília, 18 de março de 2021. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=180911-pceb-001-21&category\\_slug=abril-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=180911-pceb-001-21&category_slug=abril-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 15 jul. 2022.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Parecer 6/2020**: Alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e outras legislações relativas à modalidade. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=147051-pcp006-20&-category\\_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=147051-pcp006-20&-category_slug=junho-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=11/04/2019&jornal=600&pagina=5&totalArquivos=17>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRASIL. INEP. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**: Sumário executivo. Brasília, DF: Inep, 2020. p. 45-53. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao/relatorio-do-3o-ciclo-de-monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2020>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**, LDB. Lei nº 9.394/1996.
- BRASIL. **Lei nº 11.129**, de 30 de junho de 2005.
- BRASIL. **Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República/Secretaria Nacional de Articulação Social, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, 2018 Disponível em: <https://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#fundamental>. Acesso em: 10 jul. 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Documento referencial para implantação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e no Distrito Federal**: Resolução 1 de 28/05/2021. Brasília, MEC, SEB, 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/secretarias/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes/pdf/documento-referencial-coeja-final-1.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. INEP. **Microdados Censo Escolar, 2010-2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica nº 39/2021/COEJA/DPD/SEB/SEB**: Nova Resolução de Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos elaborada pelo Conselho Nacional de Educação. Brasília: MEC/SEB, 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica nº 81/2019/CTTEBI/DPR/SEB/SEB**: Consulta sobre Educação de Jovens e Adultos. Brasília: MEC/SEB, 2019b.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria nº 2.270**, de 14 de agosto de 2002. Brasília, 2002.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE ALFABETIZAÇÃO. **PNA Política Nacional de Alfabetização**. Brasília: MEC/SEALF, 2019a. Disponível em: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/> Acesso em: 16 jul. 2022.



- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. **Guia dos Livros Didáticos do PNLD EJA 2014**. Natal: EDUFRN, 2014.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SETEC. **Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA)**. Brasília: MEC/SETEC, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proeja>. Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). **Lei Federal nº 13.005**, de 25 de junho de 2014.
- BRASIL. **Proposta Curricular para Educação de Jovens e Adultos**. Brasília: MEC, 2001.
- CAMPOS, João C. de; HENRIQUE, Paulo; KOLING, Edgar. **Pronera: 24 anos de conquista e resistência na Educação do Campo**. 2022. Disponível em: <https://mst.org.br/2022/04/16/pronera-24-anos-de-conquista-e-resistencia-na-educacao-do-campo%EF%BF%BC/>. Acesso em: 19 jul. 2022.
- CATELLI JR., Roberto. O não-lugar da Educação de Jovens e Adultos na BNCC. In: CATELLI JR.; CÁSSIO, Fernando. **A educação é a base?** 23 autores discutem a BNCC. São Paulo: Ação Educativa, 2019. p. 313-318.
- CATELLI JR., Roberto; GRACIANO, Mariangela. Certificação de jovens e adultos no Brasil fora e dentro do cárcere: ampliação de oportunidades e a violação dos direitos educativos. In: ACUÑA, Violeta; CATELLI JR., Roberto (org.). **La Educación de Personas Jóvenes y Adultas como estrategia para enfrentar las desigualdades en América Latina: de las políticas a las prácticas**. Valparaíso: Nueva Mirada; UPLA, 2022.
- CENTENO, Vera. Lifelong learning: a concept with a long past but a short history. **International Journal of Lifelong Education**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 133-150, 2011.
- COHN, Gabriel. Problemas da industrialização no século XX. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.) **Brasil em perspectiva**. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987.
- COMISSÃO INTERNACIONAL SOBRE O FUTURO DA EDUCAÇÃO. **Reimaginando nosso futuro juntos: um novo contrato social para a educação**. Brasília: Unesco; Fundação Santillana, 2022.
- CRUZ, Rosana E.; SALES, Luís C.; ALMEIDA, Lucine R. V. B. de. **O financiamento da EJA no FUNDEB: a política que reiterou a negação do direito**. [s.l.], maio 2021. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1901>
- CURY, Carlos R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 149-168.
- DI PIERRO, Maria Clara. O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 119-130, jan./jun. 2015.
- DI PIERRO, Maria Clara. **Situação educacional dos jovens e adultos assentados no Brasil: uma análise de dados da pesquisa nacional de Educação na reforma agrária**. ANPEd, GT-18, 2006 Disponível em: <https://www.gepec.ufscar.br/publicacoes/educacao-no-campo/situacao-educacional-dos-jovens-e-adultos.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.
- DI ROCCO, Gaetana Maria Jovino. **Educação de adultos** – uma contribuição para seu estudo no Brasil. São Paulo: Loyola, 1979.



- DISTRITO FEDERAL. CONSELHO DE EDUCAÇÃO. **Resolução nº 2/2020, alterada pela Resolução nº 1/2021**: Estabelece normas e diretrizes para a educação básica no sistema de ensino do Distrito Federal. Brasília, CEF, 2021. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/cedf-2-2020-cedf\\_60883f8ab0732.pdf](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/cedf-2-2020-cedf_60883f8ab0732.pdf). Acesso em: 25 jun. 2022.
- DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes Operacionais da Educação de Jovens e Adultos da Rede Pública do Distrito Federal**. 2. ed. Brasília: GDF, 2020. Disponível em: <https://www.educacao.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/10/Diretrizes-EJA-2a-edicao-marco-2021.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2022.
- DOURADO, Daniela L. O.; ROCHA, Ana K. L. T.; MORAIS, Cinara B. de O.; BASTOS, Maria de Fátima S. A. Direito à Educação: a invisibilidade da EJA na BNCC. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES)**, [s. l.], v. 2, n. 1, p. 203-220, 2021. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/poliges/article/view/8489>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- EDUCAÇÃO. Falta de diretrizes para EJA na Base Nacional Comum preocupa educadores. **Educação**, [s. l.], n. 242, set. 2017. Disponível em <https://revistaeducacao.com.br/2017/09/13/falta-de-diretrizes-para-eja-na-base-preocupa-educadores/>. Acesso em: 10 abr. 2022.
- FÁVERO, Osmar. **Cultura popular e educação**: memória dos anos sessenta. Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- FERREIRA, Luis C. A Educação de Jovens e Adultos em tempos (im)prováveis e de (in)certezas: a BNCC em discussão. **Revista Augustus**, [s. l.], v. 24, n. 47, p. 9-27, 2019. Disponível em <https://revistas.unisuam.edu.br/index.php/revistaaugustus/article/view/334>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO (FONEC). **Resistência ativa**: a Educação do Campo e os desafios para 2022. Brasília, 1º de maio de 2022.
- FREIRE, Paulo. A alfabetização de adultos: é ela um quefazer neutro? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas: Unicamp; São Paulo: Cortez & Moraes, ano I, n. 1, p. 64-70, setembro 1978.
- FREIRE, Paulo. **Ação cultural para a liberdade e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- FROCHTENGARTEN, Fernando *et al.* Eixo 6: A EJA na pandemia de Covid 19. In: BAZZONI, Cláudio; FROCHTENGARTEN, Fernando (org.). **Rede de saberes**: a EJA no Colégio Santa Cruz. São Paulo, 2021, p. 202-249. Disponível em <https://santacruz.g12.br/wp-content/uploads/2021/12/Rede-de-saberes.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- FROCHTENGARTEN, Fernando. Vivências da pandemia de Covid-19 em uma escola de EJA da cidade de São Paulo. In: ACUÑA COLADO, Violeta; CATELLI JR., Roberto (org.). **La Educación de Personas Jóvenes y Adultas como estrategia para enfrentar las desigualdades en América Latina**: de las políticas a las prácticas. Valparaíso, UPLA/Nueva Mirada, 2022. p. 351-370.
- GADOTTI, Moacir. **MOVA, por um Brasil Alfabetizado**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.
- GADOTTI, Moacir. **Para chegarmos lá juntos e em tempo**: caminhos e significados da educação popular em diferentes contextos. São Paulo, IPF, 1999. (Série Cadernos de EJA, n. 6.)
- GADOTTI, Moacir. **Por uma política nacional de educação popular de jovens e adultos**. São Paulo: Moderna/Fundação Santillana, 2014.

- GARCIA, Sandra R. de; JORGE, Céuli M.; SILVEIRA, Patrícia da. EJA integrada à educação profissional: avanços no PNE, retrocessos na BNCC. **Trabalho Necessário**, [s. l.], v. 20, n. 41, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/51327/31536>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- GOES, Washington; LIU, Emiliano Palmada; PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. **Educação Popular**. MOVA Brasil. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015. (Cadernos de formação).
- GRABOIS, Cláudia; DUTRA, Cláudia P.; MONTOAN, Maria Teresa E.; CAVALCANTE, Meire. **Em defesa da Política Nacional de Educação Especial na perspectiva da Educação Inclusiva**. 2018. Disponível em: <https://inclusaoja.files.wordpress.com/2018/05/texto-de-anc3a1lise-dos-slides-sobre-a-reforma-da-pnepei-final1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022.
- HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. **Diretrizes de Política Nacional de Educação de Jovens e Adultos – Consolidação de documentos** – 1985/1994. São Paulo. (Mimeo).
- HENRIQUE, Ana L. S. O PROEJA e a reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017). **Holos**, [s. l.], v. 3, p. 289-302, 2018.
- HERNÁNDEZ FLORES, Gloria; LETELIER GÁLVEZ, Maria Eugenia; MENDOZA ORTEGA, Sara Elena. **La situación de la educación con personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe en contexto de pandemia**. São Paulo: CLADE/DVV, oct. 2021.
- INTERNATIONAL CONFERENCE ON ADULT EDUCATION, 7th (Marrakech, Morocco, 2022). **CONFINTEA VII Marrakech Framework for Action: harnessing the transformational power of adult learning and education**. Hamburg, UNESCO Institute for Lifelong Learning, 2022.
- IRELAND, Timothy. D. Educação ao longo da vida: aprendendo a viver melhor. **Sisyphus – Journal of Educational**, Lisboa, v. 7, n. 2, p. 48-64, 2019.
- JORGE, Céuli M.; GARCIA, Sandra R. de O. A invisibilidade da EJA na BNCC: reprodução da estrutura social excludente. In: CONGRESSO INTERNACIONAL ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO INTEGRAL NA AMÉRICA LATINA, 2021, Santa Cruz do Sul, **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul, RS, 2021.
- LEÃO, Geraldo; DAYRELL, Juarez T.; REIS, Juliana B. dos. Juventude, projetos de vida e ensino médio. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 32, p. 1067-1084, 2011.
- LIMA, Franciele B. Garantir direitos para brasileiros/as e imigrantes durante a pandemia: uma luta coletiva. In: ACUÑA COLADO, Violeta; CATELLI JR., Roberto (org.). **La Educación de Personas Jóvenes y Adultas como estrategia para enfrentar las desigualdades en América Latina: de las políticas a las prácticas**. Valparaíso, UPLA/Nueva Mirada, 2022. p. 334-350.
- LIMA, Licínio. A EJA no contexto de uma educação permanente ou ao longo da vida: mais humanos e livres, ou apenas mais competitivos e úteis? In: BRASIL. MEC. SECADI. **Coletânea de textos CONFINTEA Brasil+6: tema central e oficinas temáticas**. Brasília: MEC, 2016. p. 15-25.
- MACIEL, Francisca I. P.; RESENDE, Valéria B. de. Alfabetização de jovens e adultos na Política Nacional de Alfabetização. **Revista Brasileira de Alfabetização**, [s. l.], v. 1, n. 10, p. 129-133, mar. 2020.
- MELLO, Paulo Eduardo Dias de. **Materiais Didáticos para a Educação de Jovens e Adultos: história, formas e conteúdos**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. **Pesquisa “Conta aí! Como vão seus estudos?”**. Resultado descritivo. Belo Horizonte, SEEMG, nov. 2020.
- MORTATTI, Maria do Rosario Longo. Brasil, 2019: notas sobre a ‘Política Nacional de Alfabetização’. **Olh@res**, Guarulhos, v. 7, n. 3, p. 17-51, 2019.
- PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1973.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 11, n. 14, 2021.
- PIRES, Fernando F. **EJA em Diadema: possibilidades e contornos em um ano de pandemia**. Dissertação (Mestrado em Ensino de Ciências e Matemática) – Universidade Federal de São Paulo, Campus Diadema, São Paulo, 2021.
- PONTUAL, Pedro. **Educação Popular como política pública**. Brasília: Recid, 2011.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Educação de jovens e adultos: o desafio do final de século**. São Paulo: IPF, 1999. (Série “Cadernos de EJA”, nº 5).
- ROMÃO, José Eustáquio; GADOTTI, Moacir. **Educação de jovens e adultos**. São Paulo: Cortez/IPF, 2005. (Coleção Guia da Escola Cidadã).
- SANTOS, Robson. Jovens e adultos com baixa escolaridade, oferta de EJA e desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, v. 1, p. 143-174, 2019.
- SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE (SNJ). **Agenda juventude Brasil: pesquisa nacional sobre perfil e opinião dos jovens brasileiros, 2013**. Disponível em: [https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/estatisticas/agenda\\_juventude\\_brasil\\_vs\\_jan2014.pdf](https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/estatisticas/agenda_juventude_brasil_vs_jan2014.pdf). Acesso em: 5 de ago. 2022.
- SILVA, Jaqueline L. da. A (quase) invisibilidade da Educação de Jovens e Adultos na Política Nacional de Alfabetização: marginalização e luta pelo direito à educação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 716-732, 2021.
- SILVA, Wagner R.; DELFINO, Juliana de S. Letramentos familiares na Política Nacional de Alfabetização. **Revista Brasileira de Alfabetização**, [s. l.], n. 14, p. 148-169, 2021.
- SOARES, Leônicio (org.). **Formação de educadores de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica/SECAD-MEC/UNESCO, 2006.
- SOUSA, Gilvan dos Santos *et al.* Reflexões sobre a educação de jovens e adultos, a BNCC e a necessidade de uma construção curricular. In: VI SEMINÁRIO NACIONAL E II SEMINÁRIO INTERNACIONAL. 2017, Vitória da Conquista, Bahia, **Anais [...]** Vitória da Conquista: UESB, v. 6, n. 6, 2017, p. 3981-3993. Disponível em: <https://docplayer.com.br/82794348-Reflexoes-sobre-a-educacao-de-jovense-adultos-a-bncc-e-a-necessidade-de-uma-construcao-curricular.html>. Acesso em: 10 jun. 2022.
- TIGRE, Rosane S. de J.; MOREIRA, Nubia R. A educação de Jovens e Adultos na reforma do ensino médio: um diálogo a partir da teoria do discurso. **Revista Cocar**, [s. l.], v. 15, n. 33, 2021.
- TORRES, Carlos Alberto. **A política de educação não-formal na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

- TORRES, Carlos Alberto. From Hamburg to Belem: the limits of technocratic thinking in adult learning education. **International Journal of Lifelong Education**, [s. l.], v. 34, p. 22-31, 2015.
- TORRES, Eli N. S.; IRELAND, Timothy. D.; ALMEIDA, Susana I. Diagnóstico da política de educação em prisões no Brasil (2020): o desafio da universalização. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 15, p. 1-18, e4696024, jan./dez. 2021. Disponível em <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/4696>. Acesso em: 20 jul. 2022.
- TORRES, Rosa Maria (org.). **Educação popular: um encontro com Paulo Freire**. São Paulo: Loyola, 1987.
- TORRES, Rosa Maria. **Discurso e prática em educação popular**. Ijuí: Unijuí, 1988.
- UNESCO. **Recomendação sobre Aprendizagem e Educação de Adultos**. 2015. Brasil: UNESCO, 2017.
- VALDÉS, Raúl; PILZ, Dania; RIVERO, José; MACHADO, Maria M.; WALDER, Gabriela (coord.). **Contribuições conceituais da educação de pessoas jovens e adultas: rumo à construção de sentidos comuns na diversidade**. Goiânia: UFG, 2014.
- VARGAS TAMEZ, Carlos. Los múltiples propósitos del aprendizaje a lo largo de la vida: Pautas para una conceptualización. **Decisio**, [s. l.], n. 39, p. 3-11, set./dez. 2014.
- WELLER, Wivian. Jovens no ensino médio: projetos de vida e perspectivas de futuro. In: DAURELL, Juarez; CARRANO, Paulo; MAIA, Carla L. (org.) **Juventude e Ensino Médio: diálogo, sujeitos, currículos**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2014. p. 135-154.

## Ação Educativa

### Presidenta

Vera Masagão Ribeiro

### Diretoria

Ana Lucia Silva Souza

Baby Amorim

Mariangela Graciano

### Coordenação Geral

Maria Virginia de Freitas

### Coordenação Editorial

Roberto Catelli Jr.

## Cenpec

### Diretoria Executiva

Beatriz Cortese

### Diretoria de Pesquisa

Romualdo Portela de Oliveira

### Gerência de Tecnologias Educacionais

Maria Guillermina Garcia

### Gerência de Desenvolvimento Institucional

Wagner Antonio dos Santos

## Instituto Paulo Freire

### Patrono

Paulo Freire

### Presidente de Honra

Moacir Gadotti

### Diretores Pedagógicos

Ângela Biz Antunes e Paulo Roberto Padilha

### Diretora de Comunicação

Janaina M. Abreu

### Coordenadora do Centro de Referência Paulo Freire

Sonia Couto

### Coordenadora da Unifreire

Sheila Ceccon

### Coordenação de Projetos de EJA

Alessandra Rodrigues dos Santos

## Produção Deste Material

### Coordenação

Maria Amabile Mansutti – Cenpec

### Autoria dos Textos

Alessandra Rodrigues dos Santos – Instituto Paulo Freire

Angela Biz Antunes – Instituto Paulo Freire

Maria Clara Di Pierro – Universidade de São Paulo

Roberto Catelli Jr. – Ação Educativa

Sonia Couto – Instituto Paulo Freire

### Colaboração

Heloísa Trenche – Ação Educativa

Regina Inês Villas Bôas Estima – Cenpec

### Revisão de Texto

Agnaldo Alves

Paulo Kaiser

Agradecemos a todas as pessoas que forneceram dados e informações, indicaram bibliografia e se dispuseram a conversar conosco sobre o tema, esclarecendo aspectos específicos dos documentos analisados.

Almerico Biondi Lima (UFRB)

Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG)

Claudio Riyudi Tanno (Consultoria  
de Orçamento da Câmara de Deputados)

Jarina Fernandes (UFSCar)

José Henrique Paim Fernandes (FGV)

Luis Fernando Lima e Silva (ITAÚ SOCIAL)

Marcela Fontão (Professora da Rede  
Municipal de São Paulo)

Maria Antônia de Souza (UEPG)

Maria Helena Guimarães Castro (CNE)

Meire Cavalcante (LEPED/FE/Unicamp)

Maria Luiza Angelim (GTPA-Fórum EJA/DF)

Rejane de Barros Cavalcante (Secretária  
Municipal de Educação de Pilar/PB)

### **Gestores dos CIEJAS de São Paulo:**

Ewerton Menezes Fernandes de Souza

Diego Elias Santana Duarte

Flávia Patrícia de Almeida

Franciele Busico Lima

Laura Cymbalista

### **Gestores de escolas municipais de São Paulo/SP:**

Marilia de Santis

Silvia Regina Silva Rocha



[movimentopelabase.org.br](http://movimentopelabase.org.br)  
[observatorio.movimentopelabase.org.br](http://observatorio.movimentopelabase.org.br)