

# A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS ENTRE O DIREITO INCONCLUSO E A EXCLUSÃO SILENCIADA: DESAFIOS AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Robson dos Santos<sup>I</sup>

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque<sup>II</sup>

Gustavo Henrique Moraes<sup>III</sup>

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva<sup>IV</sup>

<https://doi.org/10.24109/9786558011125.ceppe.v8.5765>

---

## RESUMO

No Brasil, um vultoso contingente de jovens, adultos trabalhadores excluídos do processo educacional ainda não conta com escolaridade similar ao ensino fundamental completo e/ou o ensino médio, muito menos com cursos de formação e qualificação profissional que possibilitem maior usufruto de bens culturais, científicos e tecnológicos, assim como de maiores e mais adequadas oportunidades ocupacionais e de aprendizagem ao longo da vida. Essa situação conflui em perdas significativas para as trajetórias individuais e para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico,

---

<sup>I</sup> Cientista Social, doutor em Sociologia e em Política Social e pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

<sup>II</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília, mestre e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>III</sup> Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>IV</sup> Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

sustentável e democrático do País. Este estudo se organizou, inicialmente, a partir da caracterização da demanda social da educação de jovens e adultos (EJA) e de seu público potencial, com base na análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística sobre o perfil das populações que não possuem o ensino fundamental completo, não possuem o ensino médio completo e não possuem formação profissional, buscando enfatizar aspectos como raça/cor, sexo, localização de residência, territórios diferenciados etc. Em seguida, analisaram-se os objetivos voltados à EJA nos Planos Nacionais de Educação (2001-2010; 2014-2024) e as abordagens das principais políticas públicas destinadas à população de jovens e adultos sem a escolarização completa. Por fim, foram identificados possíveis arranjos em que a EJA visou à garantia do direito à educação, à qualificação profissional e à aprendizagem ao longo da vida e inovações curriculares e de oferta em função dos múltiplos públicos.

Palavras-chave: educação de jovens e adultos; educação profissional e tecnológica; Plano Nacional de Educação.

---

## INTRODUÇÃO

---

A garantia do direito à educação para as populações que não tiveram acesso na idade adequada se mantém como agenda relevante para a sociedade brasileira e desafio histórico à concretização de uma educação de qualidade para todos e todas. Isso fica expresso no arcabouço legal delineado nas últimas décadas.

A Constituição Federal de 1988 incorporou preocupações que a antecederiam, especialmente no que diz respeito aos percentuais elevados de analfabetismo de jovens e adultos. O artigo 208 assegurou a “oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando”, no inciso VI, e, no inciso VII, o “atendimento [...] por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, a escolaridade daqueles que não tiveram acesso a ela na idade própria alcançou ainda mais destaque com a designação de uma seção específica “Da educação de jovens e adultos”, no âmbito do capítulo dedicado à educação básica. Além disso, ficou reconhecida a especificidade da “oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola”, nos termos do inciso VII do artigo 4º.

Além desse marco legislativo, preocupações análogas foram reiteradas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011, Lei nº 10.172/2001, que destinava um capítulo

à educação de jovens e adultos (EJA) e trazia alertas em relação ao contingente elevado de pessoas sem o ensino fundamental completo.

No PNE atualmente em curso (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, a questão da EJA assume destaque em três metas: a Meta 8, que se volta para a ampliação da escolaridade entre os mais jovens, especificamente a população de 18 a 29 anos; a Meta 9, que direciona seus objetivos para o enfrentamento do analfabetismo absoluto e do funcional, com ênfase sobre a população de 15 anos ou mais de idade; e a Meta 10, que visa induzir a integração entre a EJA e a educação profissional e tecnológica (EPT) como estratégia prioritária de eficácia das políticas na área.

Como se nota desse breve inventário, a EJA integrou a agenda de políticas públicas nas últimas décadas, entretanto a superação da situação de exclusão de parcela significativa da população da escolarização básica ainda constitui um dos mais importantes desafios postos ao novo PNE.

A despeito dos avanços que podem ser elencados na ampliação do acesso à educação básica entre jovens e adultos e na redução do analfabetismo em função ou em paralelo a tais processos, é fato que um vultoso contingente de jovens, adultos trabalhadores excluídos do processo educacional ainda não conta com escolaridade similar ao ensino fundamental completo e/ou o ensino médio, muito menos com cursos de formação e qualificação profissional que possibilitem maior usufruto de bens culturais, científicos e tecnológicos, assim como de mais oportunidades. Isso conflui em perdas significativas para as trajetórias individuais e para o desenvolvimento social, econômico, tecnológico, sustentável e democrático do País.

Apesar desse quadro negativo, o fato é que as políticas de EJA, inclusive na forma integrada com a EPT, têm sido insuficientes e limitadas em seus resultados, como mostra o monitoramento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) acerca da evolução das metas do atual PNE (Brasil. Inep, 2016, 2019, 2020, 2022). A resposta ao desafio histórico colocado não tem assumido a dimensão requerida. Em outras palavras, as ações seguem, mesmo com dois PNEs aprovados no período posterior à Constituição de 1988, aquém do necessário para a “garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida” (Brasil, 1996, art. 3º, inciso XIII). Por isso, é fundamental reafirmar o acesso à EJA como direito social de todos os brasileiros e brasileiras ainda sem escolaridade básica completa, um direito, em si, potencializador do acesso aos bens materiais e culturais da humanidade.

Diante de tais questões, o estudo apresenta alguns objetivos visando colaborar com as discussões que acompanham a elaboração de um novo PNE: i) caracterizar os múltiplos públicos da EJA; ii) fazer um balanço dos objetivos voltados à EJA nos PNEs (2001-2011; 2014-2024) e delinear os arranjos adotados em forma de políticas públicas; iii) apontar algumas diretrizes de discussão para o próximo Plano, especialmente no que diz respeito aos objetivos de elevação da escolaridade de jovens e adultos e de integração com a EPT. Metodologicamente, organizou-se como um estudo exploratório, utilizando análise documental das legislações referentes aos

planos nacionais, diretrizes e programas relativos à EJA e estatísticas descritivas sobre o perfil da população de jovens e adultos e a demanda por EJA.

## 1 QUEM DEMANDA A EJA? QUEM PODERIA DEMANDAR? CARACTERIZAÇÃO DOS PÚBLICOS POTENCIAIS

---

Por que a ampliação da escolaridade de jovens e adultos ainda constitui um desafio, mesmo com a existência de obrigatoriedade da educação básica? Por que ela deveria assumir destaque na política educacional? Para trazer algumas respostas, faremos aqui três movimentos: caracterizar a distribuição dos bens educacionais na sociedade brasileira nas últimas décadas, delimitando quais grupos usufruem menos e quais usufruem mais de escolarização; dimensionar qual seria a demanda potencial por EJA; e, por fim, apontar – com base no pressuposto de que a escolarização é um ativador de inúmeros outros direitos e práticas – a necessidade de que jovens, adultos trabalhadores que foram excluídos da escola no passado tenham esse direito garantido no presente, de maneira a modificar suas condições futuras.

### 1.1 A DISTRIBUIÇÃO DOS BENS EDUCACIONAIS E A DEMANDA POR EJA

O sociólogo inglês T. H. Marshall elaborou uma tipologia para entender o processo de desenvolvimento da cidadania que ainda permanece relevante. A primeira etapa englobaria os direitos civis, que seriam requisitos para a liberdade, como o direito de ir e vir, de imprensa, de livre pensamento etc. O conjunto seguinte diz respeito aos direitos políticos, caracterizado essencialmente pelo direito de participar e ter representação no sistema político. A emergência e absorção dessas duas dimensões resultou dos processos de transformação no bojo da Revolução Francesa e da Americana. Por fim, já no final do século 19 e início do 20, emergem os direitos sociais:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais. (Marshall, 1967, p. 63-64).

A existência de um sistema educacional e o acesso generalizado a ele, no início do século 20, seriam uma das expressões nucleares dos direitos sociais, na medida em que, para Marshall (1967), ampliariam o leque daqueles que podem exercer a cidadania, ao possibilitarem o alargamento das oportunidades para “todos” os sujeitos, no contexto de uma sociedade estratificada e marcada por uma íntima conexão entre a

educação e as ocupações econômicas. Isso confluiria, para o autor, em uma ampliação da cidadania, dado que impunha uma fragilização estrutural das posições sociais de *status* baseadas em critérios de ordem natural ou nobiliárquica.

É fato que a tipologia de Marshall não estava mirando uma sociedade caracterizada pela igualdade completa, mas a descrição de uma sociedade que buscava fomentar a “igualdade de oportunidades”, possibilitando o acesso a meios mais “legítimos” de estratificação social. De todo modo, é importante reter do autor a centralidade que a educação ocupa como um direito social essencial em si e para a consolidação dos ideais modernos de cidadania.

Ao longo do século 20 e nas primeiras décadas do 21, os patamares para uma vivência concreta da cidadania se tornaram ainda mais complexos e a centralidade que Marshall atribuía à educação se mostrou acertada. É preciso compreender que a ampliação dos requisitos escolares mínimos para ocupações profissionais, a constituição de sociedades caracterizadas pelo uso intensivo e estrutural das tecnologias, a necessidade de aprendizagem ao longo da vida, entre outros fatores, convertem o direito à educação básica para o conjunto da população ainda mais premente – especialmente aos que não o obtiveram na idade adequada e acabam por vivenciar exclusões que se adicionam à educacional, como as culturais, tecnológicas, de saúde etc.

Oportuno também evidenciar os processos relacionados ao envelhecimento da população e suas implicações sociais, econômicas e políticas. Percebendo que vivemos em uma sociedade que passa por uma transição demográfica, em que o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de natalidade estão alterando a composição etária da população, faz-se indispensável o desenvolvimento de políticas públicas e programas que promovam o envelhecimento ativo e saudável da população, o que também se relaciona com a continuidade do processo educativo, uma vez que a aprendizagem não deve ser limitada apenas a uma fase da vida, mas, na ótica da EJA, constitui-se ao longo da vida.

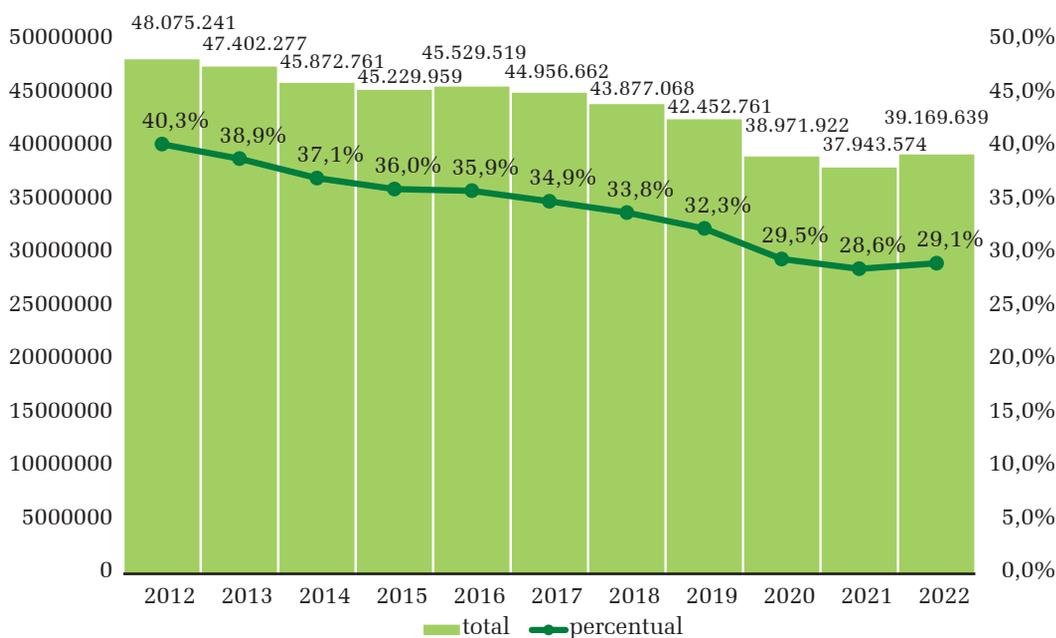
Perante isso, cabe dimensionar o contingente da população jovem, adulta e idosa que foi excluído da escola e segue sem o ensino fundamental ou médio completo e, de tal modo, com acesso limitado ao usufruto dos direitos de cidadania.

Passemos então aos dados, começando pelo acesso ao ensino fundamental. Essa etapa, antes denominada primeiro grau, era obrigatória desde 1971, quando possuía duração de oito anos. Em 2006, por meio da Lei nº 11.274, o ensino fundamental passou a ter duração de nove anos, com prazo de implantação total até 2010. No bojo de tais mudanças, visando à ampliação do direito à educação, a Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 estabeleceu, como dito antes, a obrigatoriedade da educação básica como um todo para a população de 4 a 17 anos de idade. Quem concretizou o acesso a esse direito?

Os dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) demonstram que a posse do ensino fundamental, mesmo constituindo-se na contemporaneidade como um quesito elementar, ainda é indisponível para aproximadamente 39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 70 anos, as quais, além disso, não frequentam a

escola (Gráfico 1). Trata-se de um número elevado: para fins comparativos, maior que a população do Canadá, por exemplo.

A permanência de tal cenário de exclusão no presente não impede que se observem as alterações que se processaram desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e que, nos últimos anos, foram ampliando o acesso ao ensino fundamental: em 2012, o número dos que não possuíam o ensino fundamental no grupo de 16 a 70 anos era superior a 48 milhões de pessoas (Gráfico 1).



**GRÁFICO 1**  
**TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ENTRE 16 E 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEM O ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Como se vê, nos últimos dez anos, houve uma redução no percentual – 11,2 pontos percentuais (p.p.) – da população brasileira de 16 a 70 anos que não possuía o ensino fundamental, passando de 40,3%, em 2012, para 29,1%, em 2022, uma diminuição de aproximadamente 8,9 milhões no número de pessoas sem a conclusão da etapa.

Ocorreu, de fato, uma ampliação do acesso à educação básica e uma melhoria no rendimento escolar, de modo a reduzir a distorção idade-série e a evasão e aumentar as taxas de conclusão. Para se ter uma ideia dessa mudança, basta considerar que a taxa de distorção idade-série no ensino fundamental era de 28,6% em 2006, 23% nos anos iniciais e 35,4% nos anos finais. Já em 2022 a taxa de distorção total no ensino fundamental era de 12,3%, 7,1% nos anos iniciais e 18,5% nos anos finais<sup>1</sup>, redução de 70% e de quase 50%, respectivamente.

<sup>1</sup> Ver Brasil. Inep (2020b).

Não são apenas melhorias pontuais, mas ganhos significativos de eficiência dos sistemas de ensino relacionadas a diversas políticas, seja de transporte escolar, transferência de renda, alimentação, formação de professores, programas de livros didáticos, avaliações de larga escala que permitiram focalizar políticas, ampliação do financiamento educacional, por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre outras ações nas décadas recentes. Apesar dos ganhos expressivos que tais mudanças comportam, elas acabam por incidir quase integralmente nas populações mais jovens.

Nessa direção, quando se considera a idade da população que não possui o ensino fundamental, nota-se que o fenômeno é mais acentuado nas gerações nascidas até a década de 1980. Esses grupos enfrentaram a transição rural-urbana com mais intensidade, em um contexto de limitações das políticas públicas com vistas a democratizar o acesso à educação quando a demanda se ampliava, com taxas de natalidade mais acentuadas e um menor reconhecimento do direito à educação.

Todavia, não é irrelevante o quantitativo de pessoas que seguem fora da escola e sem o ensino fundamental, mesmo entre os mais jovens, nas faixas inferiores a 30 anos (Gráfico 2). Nesse caso, as exclusões legadas do passado explicam parcela significativa da permanência do fenômeno, mas não completamente. O presente segue produzindo exclusão educacional, o que faz com que o público potencial da EJA para o ensino fundamental tenha muitos perfis, inclusive do ponto de vista geracional, tornando ainda mais complexa a constituição de políticas para a garantia dos direitos.

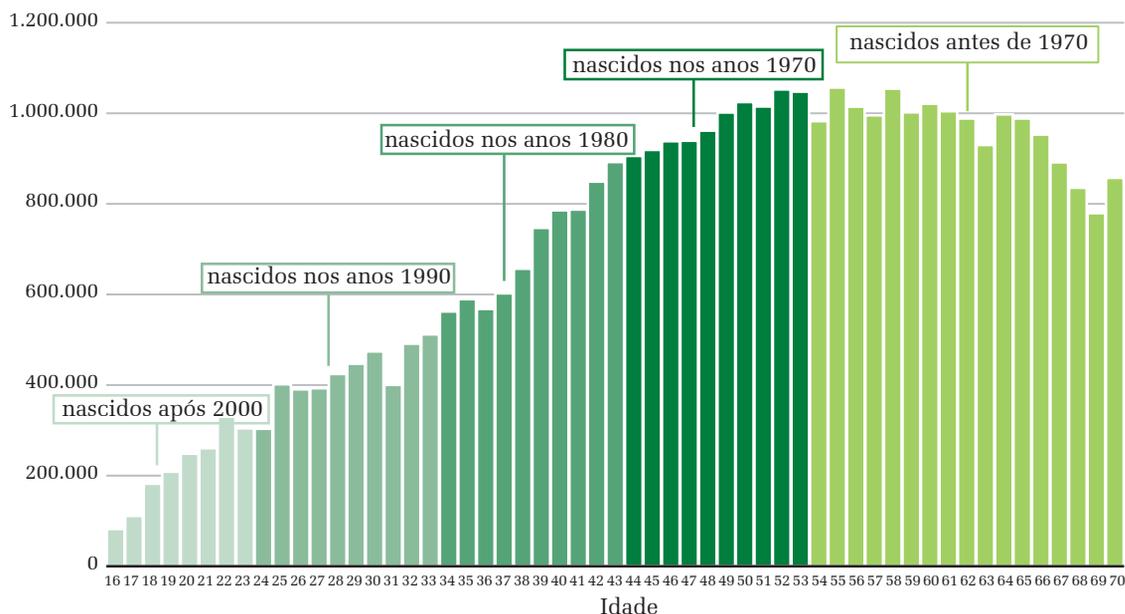


GRÁFICO 2

TOTAL DA POPULAÇÃO DE 16 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E NÃO POSSUI O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR IDADE - BRASIL - 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

De forma complementar, em uma perspectiva comparativa, dados do *Institute for Statistics* (UIS), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco (2018), em relação à frequência escolar de pessoas de 15 anos ou mais que não frequentavam a escola e não possuíam nenhum nível de educação formal, o Brasil apresentou uma taxa de 6,1%, ao passo que a Argentina de 2,9%, o Chile de 2,2% e o Uruguai apresentou a menor taxa entre esses países, de 1,6%.

A questão etária se constitui em dimensão imprescindível para a compreensão dos públicos da EJA e a distribuição dos bens educacionais, especialmente no ensino fundamental, e deve ser referenciada como fator relevante para o desenho de políticas. No entanto, em associação às faixas etárias, historicamente a exclusão educacional tem local e raça/cor definidos. Percentualmente, são as populações pretas, pardas e indígenas (PPI), rurais e masculinas que apresentam os menores valores no que diz respeito à posse do ensino fundamental (Tabela 1).

TABELA 1

TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM E SEM O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO, POR LOCALIZAÇÃO DE RESIDÊNCIA, RAÇA/COR E SEXO – BRASIL – 2022

Agregação	Número		%	
	Com ensino fundamental	Sem ensino fundamental	Com ensino fundamental	Sem ensino fundamental
Urbano	87.327.174	29.109.151	75,0%	25,0%
Rural	8.138.661	10.060.488	44,7%	<b>55,3%</b>
Branco	43.897.508	12.945.092	77,2%	22,8%
Pretos	10.170.396	4.820.605	67,8%	<b>32,2%</b>
Amarelos	805.096	172.682	82,3%	17,7%
Pardos	40.232.455	21.014.523	65,7%	<b>34,3%</b>
Indígenas	339.421	209.668	61,8%	<b>38,2%</b>
Homens	45.619.743	20.568.185	68,9%	<b>31,1%</b>
Mulheres	49.846.092	18.601.453	72,8%	27,2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Nesse contexto, as políticas de EJA, que serão orientadas a partir do próximo PNE, possuirão como população-alvo aproximadamente 39 milhões de pessoas entre 16 e 70 anos que estão fora da escola e sem o ensino fundamental completo, considerando o cenário atual.

Caso esse público decida reivindicar seu direito, isto é, converter a demanda potencial em demanda efetiva, a movimentação exigiria políticas públicas de vulto significativo. Ao se considerarem as faixas etárias, constata-se que, entre 16 e 18 anos, 376.159 pessoas não frequentavam a escola e não possuíam o ensino fundamental completo, em 2022. Contudo, nas faixas mais avançadas, os números crescem de

forma exorbitante. De 19 a 30 anos de idade, o quantitativo era de 4.188.560 pessoas; de 31 a 49 anos, 14.111.193; e de 50 a 70 anos, 20.493.725 (Tabela 2).

**TABELA 2**  
**NÚMERO DE PESSOAS QUE NÃO FREQUENTAM A ESCOLA E NÃO POSSUEM O ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO – BRASIL – 2022**

Faixa etária	n
15 - 18 anos	376.159
19 - 25 anos	2.058.941
26 - 30 anos	2.129.619
31 - 40 anos	5.916.205
41 - 49 anos	8.194.988
50 - 59 anos	10.245.972
60 - 70 anos	10.247.753
<b>Total</b>	<b>39.169.639</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Perante tais dados, é preciso indagar: o que se chama de demanda por EJA de ensino fundamental? A Tabela 2 permite observar que o número de indivíduos sem o fundamental e fora da escola é enorme. Seria essa a “demanda potencial ou latente”? Em contraposição, qual seria a demanda efetiva? A questão apresenta complexidades.

A LDB, em seu artigo 37, afirma que a EJA “será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida” (Brasil, 1996). Já no PNE (Brasil, 2014, grifos nossos), a questão da “demanda educacional” irrompe em variadas formulações nas estratégias de diferentes metas. Na Estratégia 1.3, fala-se em “levantamento da demanda por creche”; na mesma meta, a Estratégia 1.4 se refere à “demanda das famílias por creches”; já a 4.2 faz referência à “universalização do atendimento escolar à *demanda manifesta*”; a 9.2, dedicada à temática em tela, estabelece a tarefa do poder público de “realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a *demanda ativa* por vagas na educação de jovens e adultos”; por fim, a Estratégia 20.1 recorre ao conceito da seguinte maneira: “atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional”.

A demanda seria, então, o quantitativo de pessoas sem o ensino fundamental completo, nesse caso específico, ou apenas o número de pessoas já matriculadas em cursos de EJA ensino fundamental? Em 2021, existiam 1.725.129 estudantes matriculados em EJA ensino fundamental. Seria essa uma estimativa de demanda, pois representaria aqueles que fizeram valer seu direito? E os que não buscaram se matricular deixariam de compor a demanda, renunciando ao direito?

Por outro ângulo, o que define a dimensão da oferta de EJA ensino fundamental pelo poder público? A disponibilidade de vagas ou o número dos que efetivamente procuraram o serviço? Ou a população do território sem o ensino fundamental em torno e fora dos muros das escolas? Essas são algumas questões que o próximo PNE poderia enfrentar.

Até aqui, está sendo abordada a posse do ensino fundamental, etapa anterior à considerada obrigatória, que abarca toda a educação básica. Mesmo tal recorte minimalista aponta para um contingente elevado de pessoas (39.169.639, em 2022) sem um bem educacional considerado elementar há algumas décadas. Na sequência, são analisadas as configurações do acesso ao ensino médio.

O Gráfico 4 traz informações acerca da posse do ensino médio entre a população de 19 a 70 anos que *não frequenta* a escola. Em 2022, a estimativa era de que mais de 57 milhões de pessoas, no referido grupo, não possuíam o ensino médio completo. Esse número relativo a 2022 era maior do que o total de matrículas na educação básica em todas as suas etapas e modalidades, 47.382.074 (Brasil. Inep, 2023). Desse modo, no último ano, 43,5% das pessoas na faixa etária citada não possuíam o ensino médio completo (Gráfico 3). Embora o contingente populacional ainda seja elevado, é fato que, assim como observado em relação ao ensino fundamental, processaram-se melhorias no intervalo de tempo considerado – redução de 12,6 p.p. nos percentuais da população brasileira de 19 a 70 anos sem o ensino médio, passando de 56,1%, em 2012, para 43,5%, em 2022, uma *diminuição* de aproximadamente 7,7 milhões de pessoas.

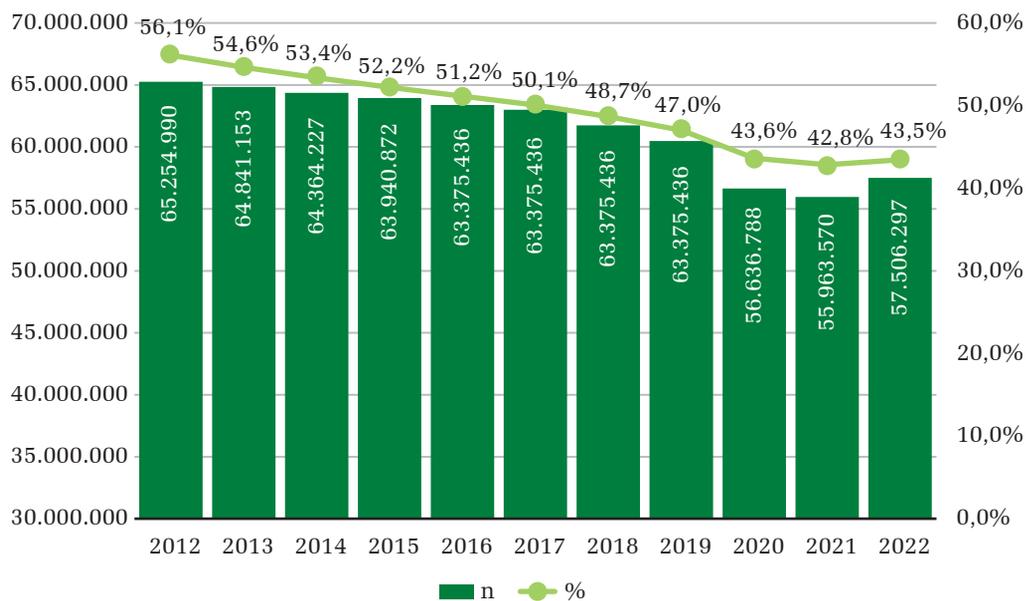


GRÁFICO 3

**TOTAL E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, SEM O ENSINO MÉDIO - BRASIL - 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

As condições de acesso e as possibilidades de conclusão do ensino médio também se processam de forma desigual. Elas podem ser vistas sob vários ângulos, como o etário, de renda, de sexo, por localização de residência, entre outros. Para não estender muito, tratemos de dois aspectos: as desigualdades nas taxas de conclusão do ensino médio entre as unidades da Federação (UFs) – estados e Distrito Federal – e entre os grupos de raça/cor.

A desigualdade territorial fica evidente ao se comparar a situação dos estados com maior e menor percentual de pessoas, ao menos, com o ensino médio. De um lado, Amazonas (60,3%), Amapá (61,1%), Roraima (65,5%), Rio de Janeiro (65,8%), São Paulo (67,4%) e Distrito Federal (72,3%) apresentavam mais de 60% de sua população de 19 a 70 anos com o ensino médio; de outro lado, Bahia (50,1%), Rondônia (50,2%), Ceará (51,2%), Rio Grande do Norte (51,5%), Maranhão (52,8%), Pará (52,9%), Sergipe (54,8%), Piauí (55,3%), Alagoas (55,9%) e Paraíba (56,6%) tinham mais de 50% da referida população sem o ensino médio completo (Gráfico 5). Retomando a reflexão sobre a educação como um dos direitos sociais estruturantes de um conjunto de outros direitos, é incontornável a conclusão de que os recursos para o exercício substantivo da cidadania não alcançam todos os sujeitos e se espraiam de forma muito diferenciada no País (Gráfico 4).

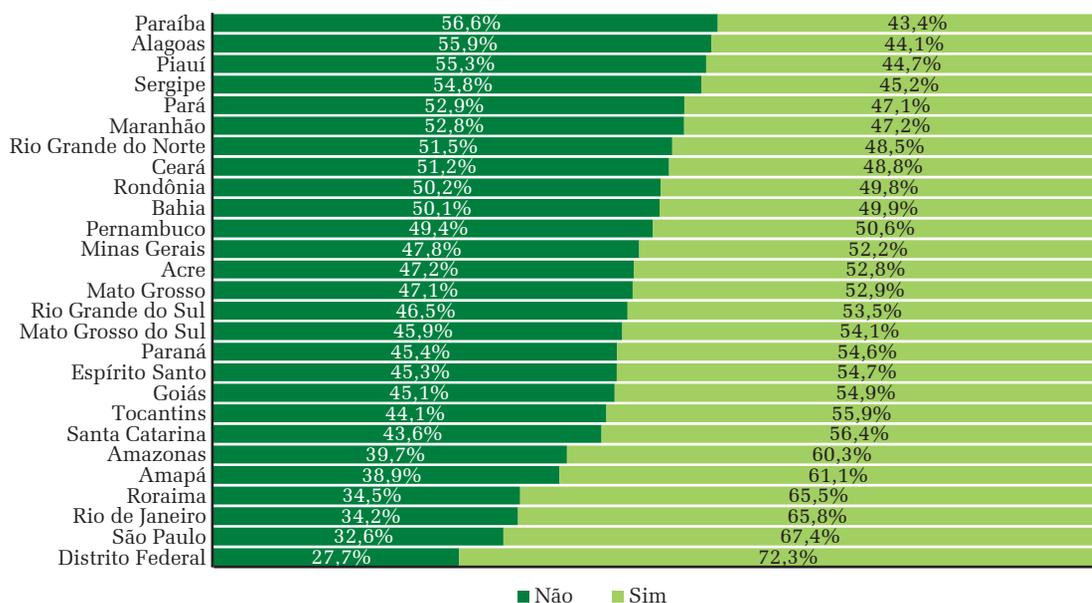


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA, POR POSSE DO ENSINO MÉDIO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2022

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Juntamente com as desigualdades entre os estados, é importante destacar que, das aproximadamente 57 milhões de pessoas sem o ensino médio, 24.679.605 (ou 43%) vivem em quatro estados: Rio de Janeiro, Bahia, Minas Gerais e São Paulo. Isso reflete a distribuição demográfica da população. Todavia, é relevante considerar também que parte significativa dessa população reside em grandes áreas metropolitanas, especialmente em periferias, em muitos casos sob condições de pobreza e acesso desigual a serviços mesmo em unidades da Federação com mais recursos.

Ao lado da questão territorial, o acesso ao ensino médio reflete e se associa às desigualdades de raça/cor que, no Brasil, possuem relações estruturais com a pobreza e a exclusão educacional. Como ocorre em diversos outros indicadores educacionais, o percentual de pretos, pardos e indígenas que não frequentam a escola e que possuem o ensino médio é bem inferior ao registrado entre brancos e amarelos. Em 2022, dentro do grupo de 19 a 70 anos que não frequentava a escola, entre os brancos 64,5% possuíam o ensino médio, entre os pretos 52,1%, para os pardos 50% e no grupo indígena o percentual era de 49,2%, quase 15 p.p. inferior aos brancos (Gráfico 5).

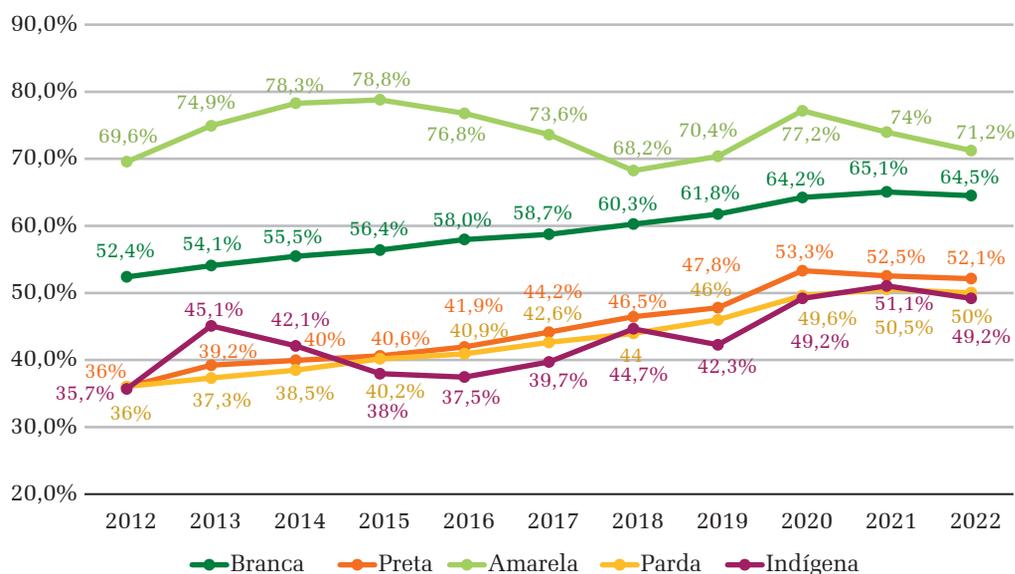


GRÁFICO 5

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 19 A 70 ANOS QUE NÃO FREQUENTA A ESCOLA E QUE POSSUI O ENSINO MÉDIO COMPLETO, POR RAÇA/COR – BRASIL – 2012-2022**

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Pnad-c/IBGE.

Como já aventado previamente, o fenômeno da exclusão educacional e suas desigualdades possui raça/cor, faixa de rendimento e localização da residência já fartamente descritas pela literatura especializada, o que torna o texto, até aqui, uma atualização necessária de algumas informações. Recapitulando, trata-se de aproximadamente 39 milhões de pessoas na faixa de 15 a 70 anos sem o ensino fundamental completo; quando se amplia a análise para a etapa do ensino médio, na faixa de 19 a 70 anos, 57 milhões de

pessoas ainda não o possuem, ambos os grupos sem frequentarem a escola. Considerando a estimativa populacional do IBGE para 2021, a população brasileira de 19 a 70 anos seria de cerca de 121 milhões de pessoas; assim, essa porção da sociedade desassistida educacionalmente representaria aproximadamente 47%<sup>2</sup>.

Ambos os grupos estão fora da escola! Essa é uma das respostas à pergunta: qual a “demanda potencial” para a educação de jovens e adultos? Ela é vultosa e composta pelas exclusões relegadas do passado, continua ganhando colaboração do presente e, ao menos no médio prazo, seguirá retroalimentada no futuro.

Diante desse cenário, qual tem sido a resposta, no sentido da formulação e execução de políticas relacionadas a tal demanda potencial? Qual tem sido a resposta, no sentido de captar as diferentes demandas e dinâmicas dessa população sem a educação básica completa no País?

Os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE demonstram que as matrículas em cursos de educação de jovens e adultos no ensino fundamental têm caído consistentemente, tanto na forma integrada à educação profissional como naquela não integrada, que constitui inclusive a maior parte das matrículas. No intervalo de 2013 a 2021, ocorreu uma redução de 30% no caso da oferta regular e de 72,7% na forma integrada. Em 2021, eram 1.707.462 matrículas na EJA ensino fundamental (EF) de oferta regular e 17.667 integradas (Tabela 3), o que resulta dizer que 99% da oferta de EJA EF não é integrada à educação profissional, em absoluto desacordo com o caminho apontado pelo PNE. Realça-se que, no mesmo ano, o número de pessoas fora da escola sem o fundamental, na faixa de 16 a 70 anos, era próximo de 38 milhões, o que representava um *déficit* estimado em 36 milhões de matrículas.

TABELA 3

**NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO (FUNDAMENTAL E MÉDIO) – BRASIL – 2013-2021**

(continua)

Etapa de ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ [%] (2013-2021)
EJA EF oferta regular	2.440.151	2.285.645	2.115.217	2.043.623	2.161.168	2.102.460	1.925.784	1.740.841	1.707.462	-30,0%
EJA EF integrada à EPT	64.739	58.839	67.394	61.912	11.736	5.695	11.799	9.328	17.667	-72,7%
<b>Total EJA EF</b>	<b>2.504.890</b>	<b>2.344.484</b>	<b>2.182.611</b>	<b>2.105.535</b>	<b>2.172.904</b>	<b>2.108.155</b>	<b>1.937.583</b>	<b>1.750.169</b>	<b>1.725.129</b>	<b>-31,1%</b>
% EJA EF integrada à EPT	2,6%	2,5%	3,1%	2,9%	0,5%	0,3%	0,6%	0,5%	1,0%	-61,5%
EJA EM oferta regular	1.284.048	1.266.171	1.270.198	1.342.137	1.383.046	1.395.658	1.294.492	1.207.670	1.189.915	-7,3%
EJA EM integrada à EPT	41.269	42.875	39.060	34.502	42.766	42.175	41.593	44.910	47.278	14,6%
<b>Total EJA EM</b>	<b>1.325.317</b>	<b>1.309.046</b>	<b>1.309.258</b>	<b>1.376.639</b>	<b>1.425.812</b>	<b>1.437.833</b>	<b>1.336.085</b>	<b>1.252.580</b>	<b>1.237.193</b>	<b>-6,6%</b>

<sup>2</sup> Ver IBGE (2021).

TABELA 3

NÚMERO ABSOLUTO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPA DE ENSINO (FUNDAMENTAL E MÉDIO) – BRASIL – 2013-2021

(conclusão)

Etapa de ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ [%] (2013-2021)
% EJA EM integrada à EPT	3,1%	3,3%	3,0%	2,5%	3,0%	2,9%	3,1%	3,6%	3,8%	22,6%
EJA integrada à EPT	106.008	101.714	106.454	96.414	54.502	47.870	53.392	54.238	64.945	-38,7%
Total EJA	3.830.207	3.653.530	3.491.869	3.482.174	3.598.716	3.545.988	3.273.668	3.002.749	2.962.322	-22,7%
% EJA integrada à EPT	2,8%	2,8%	3,0%	2,8%	1,5%	1,3%	1,6%	1,8%	2,2%	-20,8%

Fonte: Brasil. Inep (2022).

Ainda no que diz respeito à resposta oferecida, no ensino médio, constata-se também uma diminuição da oferta geral (-7,3%) e uma ampliação da forma integrada à EPT (14,6%), com a ressalva do número reduzido de matrículas nesse caso, 47.278 em 2021. Nesse ano, o número total de matrículas na EJA ensino médio era de 1.237.580 (Tabela 3). Vale lembrar que o número de pessoas fora da escola e sem o ensino médio completo, em 2021, era algo em torno de 55 milhões. Caso essa demanda potencial fizesse a “escolha” de reivindicar seu direito, isto é, deixando de ser potencial e convertendo-se em efetiva, teríamos um *déficit* superior a 53 milhões de vagas na EJA ensino médio.

Nas próximas décadas, os desafios trazidos por uma sociedade em constante e acelerado desenvolvimento tecnológico e baseada em uso cada vez mais intensivo de conhecimentos, em mudanças significativas no mundo do trabalho, imbricados com um envelhecimento populacional cada vez maior, quando associados à baixa escolaridade da população jovem, adulta e idosa, podem confluir em um cenário de novas e profundas exclusões.

As projeções populacionais têm apontado para grandes mudanças na composição etária do País. Como indicadores para estimar esse quadro, pode-se recorrer, por exemplo, ao índice de envelhecimento, que constitui uma medida elaborada pelo IBGE, com base em suas projeções populacionais, que estima a razão entre a população de 65 anos ou mais sobre a população de 0 a 14 anos. Quanto maior a população de mais idade e menor a população mais jovem, mais o índice se eleva: em 2023 ele é estimado em 53,2%, já para 2040, a estimativa é que o índice seja de 103,6%, isto é, a população mais velha será superior à mais jovem. De forma complementar, as projeções estimam que a idade mediana da população brasileira, que atualmente é de 34,6 anos, atinja, em 2040, 41,1 anos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Ver IBGE (2018).

Esse cenário, associado a um contexto de baixa escolaridade da população de jovens, adultos trabalhadores, tende a trazer efeitos negativos em várias áreas, como saúde, bem-estar, empregabilidade, renda e cultura, entre outras. A educação de jovens e adultos pode cumprir um papel central na garantia de direitos em tal cenário.

## 2 A EJA NOS PNEs: O QUE ALMEJAVAM E QUAIS CAMINHOS PROPUNHAM PARA ALCANÇAR OS OBJETIVOS?

---

A análise do escopo e da abordagem da EJA nos Planos Nacionais de Educação mais recentes se faz necessária, especialmente porque os dois Planos, com estruturas diferenciadas, prescreveram metas específicas à modalidade.

No PNE 2001, cada meta é antecedida por um diagnóstico que fundamenta e justifica a definição de determinados objetivos e metas, estrutura textual que não se manteve no PNE 2014. Contudo, é necessário ressaltar que o PNE 2014 foi antecedido por conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais, nas quais os diagnósticos foram discutidos, disputados e consensuados, ainda que não estejam redigidos no texto da lei.

O PNE 2014 estrutura-se com diretrizes gerais e orientadoras de todas as metas e estratégias subsequentes. Outra distinção a ser destacada é a previsão de monitoramento da execução do cumprimento de suas metas por parte do Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, bem como mediante publicações bianuais de estudos de acompanhamento, tarefa atribuída ao Inep.

No que tange à educação de jovens e adultos, o primeiro aspecto que sobressai à análise da abordagem da EJA no âmbito dos PNEs 2001 e 2014 se refere à quantidade de metas dedicadas à modalidade. No primeiro, a EJA está circunscrita a uma única meta, ao passo que, no segundo, há três: Meta 8, Meta 9 e Meta 10. Para além de uma questão quantitativa, a compreensão da lógica subjacente aos objetivos e meios para as políticas de EJA nos respectivos Planos se faz necessária.

### 2.1 O PNE 2001-2011

A compreensão do enfoque dado à educação de jovens e adultos no âmbito do PNE 2001-2011 requer, preliminarmente, uma breve contextualização do histórico da elaboração do Plano. O texto legislativo aprovado em 2001, Lei nº 10.172, foi modulado pelo escopo da formulação do direito à educação, focalizado na população de 7 a 14 anos, no ensino fundamental, maior etapa obrigatória até então; e no analfabetismo,

que na época abarcava mais de 16 milhões de pessoas com 15 anos ou mais. Assim, era o texto da Meta 5:

1. Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.
2. Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às *quatro séries iniciais do ensino fundamental* para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade. (Brasil, 2001, grifos nossos).

A despeito de as diretrizes reconhecerem as várias etapas que constituíam o direito à EJA, os objetivos e as metas priorizaram as séries do ensino fundamental.

Cabe, por fim, considerar que o resgate da *dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental*. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio. (Brasil, 2001, grifos nossos).

É fato que o analfabetismo se constituía na maior preocupação, mas já sobressaía a questão da baixa escolarização da população. Aliás, o analfabetismo no País, sempre apontado no decorrer dos anos como dívida social de cidadania, prossegue como agenda relevante, persistente e não superada para a sociedade brasileira. Mas é fato também que há dinâmicas sociais, demográficas e educacionais de exclusão em curso, que se atualizam em formas mais extensas e específicas de afastar e deixar de fora do sistema educacional grande parte da população, resultando em baixas taxas de escolarização e de acesso ao direito à educação.

Nesse sentido, o diagnóstico da modalidade no PNE 2001 se utilizou da ideia de demanda potencial, ao apontar que o contingente populacional sem o ensino fundamental completo, na época de oito anos, ampliava muito o público, alertando que não se tratava apenas de questão demográfica – as faixas etárias mais avançadas –, mas que o analfabetismo e a baixa escolaridade continuavam a ser reproduzidos:

As gerações antigas não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pelas taxas atuais, pois pessoas entre quinze e trinta anos em 1997 somavam cerca de 21,4% do analfabetismo total. O problema não se resume a uma questão demográfica. Como *há reposição do estoque de analfabetos*, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução em níveis razoáveis nos próximos anos. Por isso, para

acelerar a redução do analfabetismo é necessário agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações. (Brasil, 2001, grifos nossos).

Note-se ainda a presença de perspectiva ativista percebida na proposição de “localizar e induzir a demanda e programar a oferta de educação de jovens e adultos” (Brasil, 2001, Objetivo 9) para a população analfabeta por meio de censo educacional e de mapeamento por bairro ou distrito das residências e/ou locais de trabalho. No mesmo sentido, o PNE 2001 colocava a necessidade da participação comunitária na EJA como requisito para o sucesso das ações, no âmbito de suas diretrizes e objetivos/metasp respectivamente.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização.

[...]

8. Estabelecer políticas que facilitem parcerias para o aproveitamento dos espaços ociosos existentes na comunidade, bem como o efetivo aproveitamento do potencial de trabalho comunitário das entidades da sociedade civil, para a educação de jovens e adultos. (Brasil, 2001).

Há também diretriz e objetivo/meta orientados à oferta de EJA na forma integrada à EPT:

*A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para frequência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho. Também é oportuno observar que há milhões de trabalhadores inseridos no amplo mercado informal, ou à procura de emprego, ou ainda – sobretudo as mulheres – envolvidos com tarefas domésticas. Daí a importância da associação das políticas de emprego e proteção contra o desemprego à formação de jovens e adultos, além de políticas dirigidas para as mulheres, cuja escolarização têm, ademais, um grande impacto na próxima geração, auxiliando na diminuição do surgimento de “novos analfabetos”.*

[...]

15. *Sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional.* (Brasil, 2001, grifos nossos).

Contudo, na parte específica à educação tecnológica e formação profissional, o PNE 2001 não dá destaque à integração da EJA com a formação de trabalhadores.

Ainda sob o marco de vigência do PNE 2001, em 2007, houve o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>4</sup> e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com o propósito de difundir um conjunto de ações que dessem materialidade aos objetivos do PNE. No que diz respeito diretamente à EJA, o Decreto nº 6.094/2007, artigo 2º, apresentou como diretriz “XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos”. Entre as ações previstas, destacam-se a ampliação do número de vagas em iniciativas como o Programa Brasil Alfabetizado, a formação de professores para o atendimento dessa população e a oferta de cursos profissionalizantes para jovens e adultos que não tiveram acesso à educação formal.

No decorrer do período pós-Constituição, há uma alteração no escopo da EJA que vai circunscrevendo-se não somente ao analfabetismo, mas passa a abarcar a problemática da inconclusão do ensino fundamental e do ensino médio, especialmente por força da instituição da EC nº 59, em 2009, que ampliou o direito educacional para a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Nesse movimento de ampliação do conceito de EJA, o PNE 2001 já expressava a necessidade de se incorporar a concepção de educação ao longo da vida. Essa referência à ampliação das oportunidades educacionais da população ao longo de toda a vida também está presente na Meta 7, na qual se percebe a preocupação em ampliar o acesso à educação de jovens e adultos, incluindo a alfabetização e a continuidade do processo educativo, além de garantir a oferta de formação profissional e formação superior ao longo de toda a vida, em diferentes modalidades de oferta<sup>5</sup>.

Apesar da ousada proposta de “alfabetizar dez milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo” (Brasil, 2001), a questão ainda não foi superada, pois, em 2014, ano de início da vigência do atual PNE, o percentual de analfabetos na faixa de 15 anos ou mais era de aproximadamente 7,4% (Brasil. Inep, 2020a).

<sup>4</sup> No âmbito do PDE, havia o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094/2007, cuja adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implicava a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), instituído pelo mesmo decreto, juntamente com o Plano de Ações Articuladas, que viabilizava apoio técnico ou financeiro do Ministério da Educação.

<sup>5</sup> Em 2018, a Lei nº 13.632 altera o artigo 3º da LDB, com a inclusão do inciso XIII, e a garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida; e, em 2020, a EC nº 108 estabeleceu entre os princípios: “IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.”, reconhecendo, portanto, a educação como um processo contínuo e permanente, que deve ser acessível a todos, independentemente da idade, assegurando, assim, a formação integral e contínua dos indivíduos ao longo de toda a vida.

## 2.2 O PNE 2014-2024

O PNE 2014, Lei nº 13.005/2014, estrutura-se com a definição preliminar de diretrizes gerais e orientadoras às quais as metas e estratégias respondem e oferece um conjunto de instruções às políticas públicas educacionais.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos(as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014).

No caso da EJA, percebe-se uma relação articulada entre as estratégias e suas metas como parte de uma intencionalidade do PNE responsiva à baixa eficiência do sistema educacional brasileiro. As metas específicas e responsivas à educação de jovens e adultos são as seguintes:

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

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. (Brasil, 2014).

Com vistas a compreender a lógica subjacente entre diagnósticos, objetivos e meios para a efetivação das políticas de EJA, observa-se que muitas orientações do PNE 2001 foram, de certo modo, incorporadas ao PNE 2014. O Plano de 2001 enfatizava a necessária atenção às desigualdades por raça/cor e entre regiões; promoção de busca ativa (Meta 8); apontava nas diretrizes a necessidade de oferta de bolsas e/ou ajuda financeira para incentivar a permanência (Metas 9 e 11); produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas; especialização do corpo docente (Meta 10); e integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional (Meta 10).

Também há de se considerar a conjuntura quando o PNE foi aprovado, em 2014. O processo de elaboração do Plano já encontrou uma organização das políticas educacionais mais estruturada em torno da EJA e outro marco legal de referência instituído, circunstâncias que marcaram a definição e o desenho das metas e estratégias do PNE 2014. A EC nº 59/2009 expandiu o direito educacional da Constituição Federal de 1988 de 7 a 14 anos para 4 a 17 anos, incluindo, portanto, toda a educação básica. Encontrou já estabelecida uma política de financiamento por meio do Fundeb, que incluiu tanto a educação infantil e o ensino fundamental quanto o ensino médio e a EJA.

Já estavam instituídos e em implementação os programas federais<sup>6</sup>, como o Programa Brasil Alfabetizado<sup>7</sup> (PBA), desde 2003; o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) desde 2005; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), desde 2011. Tais programas governamentais correspondiam às novas orientações do Decreto nº 5.154/2004, que prevê a articulação entre a educação profissional técnica e o ensino médio. Nesse novo cenário, o Proeja, o Projovem e o Pronatec se constituíram em inspiração e referência à elaboração das estratégias da Meta 10, que passaram a refletir os objetivos trazidos por esses programas e significaram aportes significativos para as políticas de EJA.

Esse conjunto de programas federais – PBA, Proeja, Projovem e Pronatec – representa um ponto de inflexão na história das políticas educacionais da educação de jovens e adultos, caracterizada, até então, principalmente, por ações governamentais com foco exclusivo na alfabetização e executadas por meio de campanhas. Tais

<sup>6</sup> Os programas em tela, destinados à modalidade educação de jovens e adultos do Ministério da Educação, abrangeram a educação básica, da seguinte forma: PBA – até a 4ª série; Projovem – da 5ª até a 8ª série; Proeja – curso técnico de nível médio integrado à EJA.

<sup>7</sup> O PBA, criado em 2003, apresenta como objetivo: “Promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil” (Brasil. MEC, 2018).

“I- contribuir para superar o analfabetismo no Brasil;

II - contribuir para a universalização da alfabetização e do ensino fundamental de jovens, adultos e idosos; e

III - contribuir para a progressiva continuidade dos estudos em níveis mais elevados, promovendo o acesso à educação como direito de todos, em qualquer momento da vida, por meio da responsabilidade solidária entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios”. (Brasil. FNDE, 2012, art. 2º ).

programas se distinguiram do quadro geral da modalidade e assumiram marcos referenciais às políticas públicas de EJA; por isso, demandam uma atenção específica, neste estudo, não somente em função de seu alinhamento ao PNE 2014-2024, mas, especialmente, em virtude das novas referências que eles estabeleceram às políticas de EJA e das posições destacadas que alguns deles ocuparam na estrutura do Estado brasileiro, como a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo; a Secretaria-Geral da Presidência da República; a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC) e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC).

Por conta dos aspectos inovadores desses programas, faz-se necessária uma atenção especial, pois, embora pertencendo ao passado em um sentido cronológico (porque ocorreram sob a vigência do PNE 2001), produziram uma nova realidade que vai influenciar a formulação do PNE 2014 no que tange à EJA, de forma que as estratégias da Meta 10 se reportam à experiência acumulada no processo de implementação desses programas. Há uma ruptura na história da EJA a partir desses programas e o PNE 2014 seguiu a nova história, estabelecendo, na Estratégia 10.1, “*manter* programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica” (Brasil, 2014, grifo nosso).

### 2.3 PBA, PROEJA, PROJOVEM E PRONATEC

Os aspectos inovadores dos programas advêm da posição apropriada na hierarquia do Estado e da estrutura operacional transversal, intersetorial e interfederativa mobilizada para a efetividade do atendimento educacional para jovens, adultos trabalhadores sem educação básica completa. Essa forma de operacionalização implicou uma maior articulação das políticas sociais dos governos federal, estadual e municipal, entre diferentes setores, como a Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Conselho Nacional da Juventude e a Secretaria Nacional da Juventude; bem como a colaboração entre as universidades públicas, a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as redes estaduais, municipais e privadas.

Nesse aspecto, o Conselho Gestor do Projovem é um exemplo que bem caracteriza esse tipo de articulação interinstitucional que opera em uma estrutura intersetorial e transversal com vistas ao alcance de um objetivo.

Art. 3º [...]

§ 1º Fica instituído o Conselho Gestor do Projovem, coordenado pela Secretaria Nacional de Juventude da Secretaria-Geral da Presidência da República e composto

pelos *Secretários-Executivos dos Ministérios* referidos no caput deste artigo e por 1 (um) *Secretário Nacional* representante de cada um desses Ministérios, a ser indicado pelo respectivo Ministro de Estado.

§ 2º O Projovem Adolescente – Serviço Socioeducativo será coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Projovem Urbano, pela Secretaria-Geral da Presidência da República; o Projovem Campo – Saberes da Terra, pelo Ministério da Educação; e o Projovem Trabalhador, pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (Brasil, 2008a, grifos nossos).

Um ponto inovador e comum ao Proeja, Projovem e Pronatec<sup>8</sup> consiste na oferta de EJA na forma integrada à EPT, que pode se realizar na oferta de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos) integrada à EJA, dos cursos de formação inicial continuada (FIC) integrados à modalidade EJA de nível médio e dos cursos FIC integrados na modalidade EJA de nível fundamental. São programas responsivos à elevação do grau de escolaridade da população brasileira, que se afirmam na confluência de dois dos direitos sociais fundamentais: o direito à educação e o direito ao trabalho (Cordão, 2020).

Outro elemento de inovação que se destaca foi a capacidade de corresponder à diversidade regional, cultural, étnico-racial, de gênero, geracional, física, sensorial e intelectual, que implica condições específicas para o atendimento aos estudantes, como as requeridas às pessoas jovens, adultas trabalhadoras, bem como às populações itinerantes, do campo, indígenas, quilombolas e privadas de liberdade.

Para tanto, os programas diversificaram currículos, metodologias e material didático. O Projovem apresentou inovações curriculares e de organização de tempo e espaços pedagógicos com o propósito de adequá-las às especificidades do seu público-alvo, que foram objeto do Parecer CNE/CEB nº 2/2005, o qual o aprovou como um programa experimental, nos termos do artigo 81 da Lei nº 9.394/1996, e do Parecer CNE/CEB nº 18/2008, que autorizou seu funcionamento.

As ações foram fortalecidas com a formação continuada de docentes e gestores, em nível de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, para atuarem na implementação dos programas e na imprescindível produção de conhecimento para o novo campo epistemológico que integra a educação profissional com a educação de jovens e adultos, realizada em parceria com as universidades e a Setec/MEC e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal).

Nesse sentido, é importante destacar a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal, criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e determinou que os Institutos devem destinar o mínimo de 50% de suas

<sup>8</sup> O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, não se constituiu em um programa de educação de jovens e adultos voltado prioritariamente à elevação da escolaridade e à oferta de EJA integrada à EPT, diferentemente do Proeja e do Projovem. Embora conste entre seus objetivos referências à articulação do ensino médio público à educação profissional e em seu público-alvo os estudantes da EJA, estas não foram sua prioridade.

vagas para atender a “educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da *educação de jovens e adultos*” (Brasil, 2008b, art. 7º, grifos nossos). Uma necessária inovação, uma vez que são instituições federais reconhecidas pelo ensino de qualidade e referência na formação técnica e na formação básica.

Do mesmo modo, os programas previam a concessão de auxílio financeiro mensal para atendimento ao estudante carente com vistas à melhoria das condições de acesso, permanência, aprendizagem e conclusão com êxito nos cursos.

O contexto e a conjuntura de aprovação do PNE em 2014 revelaram uma preocupação com as questões educacionais relacionadas à educação de jovens e adultos no Brasil. Conforme destacado por Soares (2015), houve um reconhecimento da importância de abordar o analfabetismo e a falta de acesso à educação formal para jovens e adultos nesse Plano. Entretanto, segundo as críticas, as metas estabelecidas para a EJA no PNE 2014 foram consideradas pouco expressivas para enfrentar os desafios educacionais desse público de maneira efetiva (Franco, 2016; Ramos, 2018; Silva, 2019). Essa visão também foi compartilhada por Freitas (2017), que ressaltou a necessidade de políticas mais abrangentes e específicas, além de investimentos mais robustos na EJA.

De toda forma, a articulação entre a EJA e a educação profissional destaca-se, na medida em que promove a valorização dos saberes e experiências dos estudantes adultos, estimulando a aprendizagem significativa e a construção do conhecimento de modo contextualizado e aplicado à realidade do trabalho e da comunidade (Santos, 2018), representando uma estratégia importante para a qualificação dos jovens e adultos, contribuindo para a sua formação integral e para a promoção da igualdade de oportunidades educacionais e sociais.

Apesar da oferta da EJA em sua forma integrada à educação profissional ser um modelo reconhecido como o mais adequado – em função de sua relação simbiótica com o mundo do trabalho ou em decorrência do significado concreto que imprime à educação, dada a posição geracional e de experiência de jovens, adultos trabalhadores –, o fato é que essa articulação continua sendo mínima (Brasil. Inep, 2022). Em outras palavras, as inovações conceituais, a diversificação das políticas, bem como um melhor ajuste destas, não confluíram em uma mudança significativa no perfil da oferta de EJA: predominantemente dissociada da formação profissional.

Em estudo recente publicado pelo Inep (Albuquerque; Santos; Moraes; Silva, 2021), acompanhamos as matrículas de oferta de EJA na forma integrada à EPT captadas pelo Censo Escolar da Educação Básica (Gráfico 6).

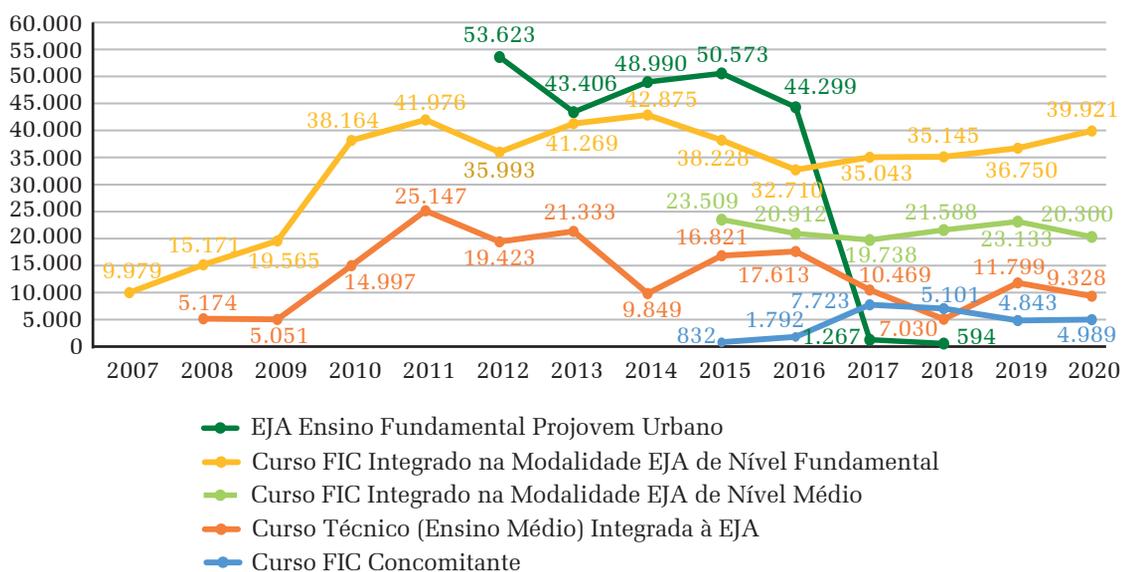


GRÁFICO 6

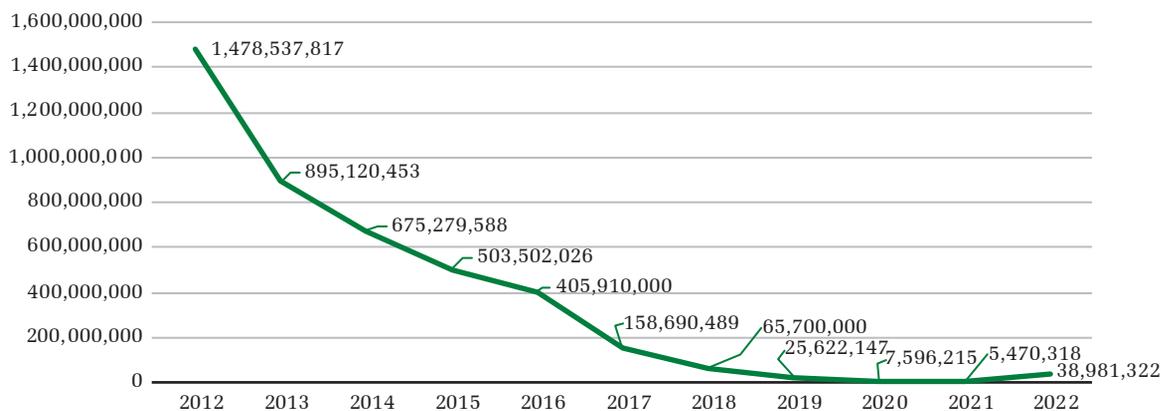
**NÚMERO DE MATRÍCULAS DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, POR ETAPAS DO PROEJA E PROJOMEM - BRASIL - 2007-2020**

Fonte: Albuquerque; Santos; Moraes; Silva (2021).

As informações do Gráfico 6 trazem a evolução das matrículas de EJA na forma integrada à EPT. Observa-se, por exemplo, que a entrada das matrículas do Projovem, contabilizadas pelo Censo da Educação Básica em 2012, fez quase duplicar o total de matrículas. Foi um aumento considerável, sustentado com uma média de 48.200 matrículas entre 2012 e 2016. Contudo, a descontinuidade do programa provocou uma queda vertiginosa: 1.267 matrículas em 2017 e 594 em 2018.

Ademais, conforme estudo publicado por Ação Educativa, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), Instituto Paulo Freire, Movimento pela Base (2022, p. 22), ficou demonstrada a redução considerável dos recursos para a EJA, de forma que “o gasto empenhado para o ano de 2022 representa 3% do que foi gasto em 2012”.

Diante desse cenário, além da recomposição do orçamento destinado à EJA, é importante reter lições da experiência, destacadamente a articulação interfederativa, intersetorial, interinstitucional e transversal que foi mobilizada para responder a um problema nacional complexo, oferta educacional para jovens, adultos trabalhadores sem educação básica completa.



**GRÁFICO 7**  
**RECURSOS FEDERAIS DESTINADOS À EJA INCLUINDO AÇÕES RELATIVAS À ALFABETIZAÇÃO – 2012-2022**

Fonte: Ação Educativa; Cenpec; Instituto Paulo Freire; Movimento pela Base (2022).

### 3 CONSIDERAÇÕES AO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Os objetivos traçados nos dois últimos Planos Nacionais de Educação refletiram os anseios atribuídos à EJA em cada um dos contextos. Após 2003, um conjunto de programas ofereceu uma institucionalidade para a EJA, de modo que ela foi encampada mais sistematicamente pelas políticas públicas.

Apesar desses movimentos meritórios, ainda subsiste um cenário de grande exclusão e de baixa escolaridade para um contingente elevado de jovens, adultos trabalhadores: em 2022, 39 milhões de pessoas com idade entre 16 e 70 anos não frequentavam a escola e não possuíam, ao menos, o ensino fundamental completo, o que representava 29,1% da população na referida faixa; quando se considera a posse do ensino médio, aos 39 milhões que não têm o ensino fundamental, somam-se outras 18 milhões de pessoas na faixa de 19 a 70 anos, de modo que 57 milhões de pessoas não frequentavam a escola e não possuíam o ensino médio, algo em torno de 43,5% da população na referida idade. Paralelamente, o Censo da Educação Básica registrou, em 2021, menos de 3 milhões de matrículas na modalidade EJA, o que denota que a “demanda potencial” da EJA extrapola e muito o efetivo atendimento a essa população.

A universalização da educação básica aos jovens, adultos trabalhadores no Brasil ainda é restrita. A baixa escolaridade, em anos de estudo, se concentra entre

as populações do campo (10,4 anos), os negros (11,3 anos) e os 25% mais pobres (9,9 anos), e nas regiões Norte e Nordeste (11,2 anos), considerando a idade entre 18 e 29 anos<sup>9</sup>, confirmando que o acesso à educação básica é marcadamente desigual.

Embora o País tenha alcançado uma alta taxa de cobertura escolar na faixa etária de 6 a 14 anos, não conseguiu sustentá-la no decorrer dos anos escolares do ensino fundamental, resultando em uma baixa taxa de concluintes na idade esperada. Trata-se de um quadro de exclusão crônica que resiste e permanece, reproduzindo-se no decorrer dos séculos e na atualidade, mesmo com a educação básica sendo instituída como direito educacional em 2009. Considerando o contingente de indivíduos não alfabetizados com idade de 15 anos ou mais, apesar dos avanços na educação nas últimas décadas, ainda há desafios significativos a serem enfrentados.

Nesse sentido, é preciso atentar que a demanda por EJA fica, muitas vezes, modulada pelo quantitativo de vagas ofertadas na modalidade. O caso da queda das matrículas do Projovem (Gráfico 6) ilustra bem essa circunstância, porque a queda das matrículas não significa a diminuição da demanda, mas sim a restrição da oferta de EJA no ensino fundamental relacionada à capacidade financeira do governo para investir na área.

Questões como a persistência de barreiras no acesso à educação para jovens e adultos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social, e a oferta de cursos que por vezes não é aderente às suas necessidades e realidades devem ter espaço no debate do novo PNE. Além disso, a formação de professores nem sempre é suficiente para atender às demandas específicas da EJA, os materiais didáticos muitas vezes não são apropriados e a diversidade cultural nem sempre é considerada e valorizada. Há, ainda, dificuldades na inclusão plena dos estudantes e na redução do analfabetismo, o que evidencia a necessidade de uma recomposição do investimento em políticas e estratégias efetivas para promover uma EJA de qualidade e garantir o direito à educação para todos, independentemente da idade ou condição social.

Objeto de atenção do campo educacional, a necessidade de ampliação da escolaridade da população por meio do fomento à educação de jovens e adultos foi contemplada nos dois últimos PNEs, que as abordaram segundo distintas estratégias. Em que pesem avanços obtidos nos últimos 20 anos, é forçoso reconhecer a baixa efetividade das ações planejadas: somente no período de vigência do atual PNE o número total de matrículas em EJA sofreu uma redução de 22,7% e a integração com a educação profissional, principal aposta do Plano, atingiu apenas 2,2% (Brasil. Inep, 2022). Nesse ponto, a partir do acompanhamento das proposições oriundas de

<sup>9</sup> Dados do monitoramento da Meta 8 do PNE 2014-2024: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Brasil. Inep, 2022).

fóruns, associações e diversos atores da EJA, bem como das aprendizagens trazidas ao longo do processo de monitoramento do atual PNE, são sintetizadas a seguir algumas proposições que podem subsidiar os debates relativos ao novo Plano.

Como a demanda por EJA é forte e principalmente modulada pela oferta, para dar conta desse desafio, o planejamento da oferta de EJA deve descer no território, monitorar e captar as diferentes demandas dessa população sem a educação básica completa. Muito útil e necessária é a organização de painéis, observatórios e consórcios de informações com os atores interessados na universalização da educação básica e envolvidos no fortalecimento da cidadania brasileira, como universidades federais, institutos federais, secretarias estaduais e municipais de educação, fóruns de educação, entre outros, a depender das dinâmicas e alianças locais, articulados em torno dos fóruns de EJA, de modo a recolocá-la na agenda de reconstrução da educação brasileira.

Há que se referenciar em um conceito de acesso que não comporte somente a matrícula inicial, mas que inclua também o percurso e a conclusão, ou seja, em uma noção de acesso que envolva a dimensão de universalidade e de integralidade. Para tanto, a diversificação da oferta de EJA é preliminar. Que ela seja ampla, noturna, diurna, em regime de alternância, com acesso à educação profissional, à internet, à educação a distância (EaD), ao material escolar, à bolsa de estudos. Que se organize como uma busca ativa. Que chegue a todos e todas.

É crucial e urgente a ampliação do acesso à educação em todas as idades, garantindo a aprendizagem ao longo da vida, de modo que o País concretize a alfabetização de toda a população, associada ao acesso universal ao letramento digital de jovens, adultos trabalhadores. Nesse sentido, é importante compreender quais são as estratégias mais eficazes para promover a educação continuada na população idosa, assim como o impacto do desenvolvimento da tecnologia e da inovação na promoção da educação das diversas etapas da vida adulta.

É essencial que o País alcance percentuais mais elevados de posse do ensino médio entre a população de 19 anos ou mais, efetivando o direito educacional prescrito em nossa Constituição Federal – atualmente, na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o percentual da população de 25 a 64 anos com ensino médio é de 79%; no Brasil, é de 58,5%. Tal como no atual PNE, é preciso especial atenção às populações negras, indígenas, quilombolas, do campo, mais pobres, assim como para as pessoas privadas de liberdade, com deficiência, em situação de rua, desempregadas etc.

Pelas características do público e a necessária imbricação da educação com o trabalho, é imprescindível garantir que a maior parte da oferta de EJA seja associada à educação profissional e/ou à qualificação profissional, dando mais ousadia aos objetivos da Meta 10 do PNE. Esforço que precisa contar com a ampliação da participação das matrículas em EJA integrada à EPT nos institutos federais.

Sob a ótica da articulação com a educação profissional, ressaltam-se as inegáveis vantagens para a formação integral dos estudantes, sobretudo para o público jovem

e adulto, essencialmente por oportunizar a conclusão da etapa de ensino ao mesmo tempo que a qualificação profissional. Além disso, ampliam-se as chances de inserção no mundo do trabalho e de desenvolvimento profissional, contribuindo também para tornar o aprendizado mais significativo e motivador, fato que colabora para a redução do abandono escolar. Ademais, a oferta conjunta dessas modalidades pode possibilitar uma formação mais alinhada às demandas do mercado, favorecendo o desenvolvimento econômico, social e sustentável do País.

Partindo do pressuposto de que a modalidade se associa diretamente à população trabalhadora, a oferta de EJA deve considerar as dinâmicas do trabalho nos vários territórios. Quais são as dinâmicas da busca e oferta por trabalho? Onde trabalham? Será que as jornadas de trabalho são sempre diurnas? Em uma sociedade que funciona 24 horas, é plausível considerar as jornadas de trabalho noturnas, parcelares, de forma que a oferta de EJA ocorra também em turnos diurnos, por exemplo. Um exemplo de particularidade do público pode ser vislumbrado na realidade de um contingente cada vez maior de trabalhadores ocupados na "economia dos aplicativos" e que tem que cumprir jornadas intermitentes, o que dificulta a frequência a cursos noturnos tradicionais.

Nesse sentido, deve-se revisar o desenho curricular da oferta de EJA integrada à educação profissional, que se organiza como adição da carga horária profissional à da formação geral, resultando em um aumento de semestres a esse formato e, conseqüentemente, uma não atratividade e mesmo um desencorajamento à matrícula. Igualmente, deve-se atender àqueles trabalhadores que dela tenham necessidade e a jovens, entre 15 e 17 anos, que assim o desejem (atendimento articulado com os retornos obtidos pela chamada pública).

Aos aspectos já mencionados, acrescentam-se outros, como a necessidade de criar programas de assistência estudantil aos matriculados na EJA; disponibilizar acesso a recursos tecnológicos aos estudantes, possibilitando a ampliação das formas e tempos de acesso à educação; fomentar pesquisas e a produção de estatísticas e avaliações envolvendo diversas instituições, de modo que as políticas da área contem com as evidências mais atuais e sólidas para a tomada de decisões; garantir a formação continuada de professores e professoras que atuam na EJA, bem como a contratação de profissionais especializados.

No ponto em que estamos da história da educação brasileira, às vésperas da elaboração de mais um Plano Nacional de Educação, transcorridos mais de 90 anos do Manifesto de 1932, cujas proposições se mantêm atuais, podemos ousar parafraseá-lo: na hierarquia dos problemas de uma nação, nenhum sobreleva em importância ao da educação de jovens e adultos. Um cenário de exclusão crônica que resiste e permanece, reproduzindo-se no decorrer dos séculos e na atualidade, mesmo com a educação básica sendo instituída como direito educacional em 2009. Por isso, a modalidade deve ser assumida como porta de entrada aos outros direitos de cidadania e uma prioridade de Estado na agenda de reconstrução da educação nacional, na qual o novo PNE será um dos protagonistas.

## REFERÊNCIAS

---

AÇÃO EDUCATIVA. CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA (CENPEC). INSTITUTO PAULO FREIRE. MOVIMENTO PELA BASE. *Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA*. [S. l.], 2022. Disponível em: <<https://observatorio.movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2022/10/dossieeja.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R.; MORAES, G. H.; SILVA, S. S. M. O. A educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: uma análise das estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 5). p. 71-105.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005. Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jun. 2005. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem, instituído pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; revoga dispositivos das Leis nºs 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, 10.748, de 22 de outubro de 2003, 10.940, de 27 de agosto de 2004, 11.129, de 30 de junho de 2005, e 11.180, de 23 de setembro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2008a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2008b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS),

para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer nº 2, de 16 de março de 2005*. ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb002_05.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). *Parecer nº 18, de 6 de agosto de 2008*. Apreciação do Projeto Pedagógico Integrado e autorização de funcionamento do ProJovem Urbano. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_pceb01808.pdf?query=137/2007-CEE/MS](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_pceb01808.pdf?query=137/2007-CEE/MS)>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução nº 44, de 5 de setembro de 2012*. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e para o pagamento de bolsas aos voluntários que atuam no Programa, no ciclo 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13799-res44-05092012-pdf&category\\_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192%20](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13799-res44-05092012-pdf&category_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192%20)>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2018*. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Distorção Idade-série*. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados: Censo da Educação Básica 2021*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/microdados-censo-escolar-da-educacao-basica>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse Estatística da Educação Básica 2022*. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Proeja: Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos: educação profissional técnica de nível médio/ensino médio: documento base*. Brasília, DF: MEC/SETEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Fórum Nacional de Educação (FNE). Conferência Nacional de Educação (Conae). *O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração: documento final*. Brasília, DF: MEC, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Programa Brasil Alfabetizado*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-brasil-alfabetizado>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CORDÃO, F. A. Prefácio. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R.; MOREIRA, S. S. (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília, DF: Inep, 2020. v. 1, p. 9-12.

FRANCO, C. Educação de jovens e adultos no Brasil: reflexões sobre as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. *Revista Educação em Debate*, [S. l.], v. 38, n. 72, p. 117-132, 2016.

FREITAS, S. M. D. Educação de jovens e adultos: conquistas e desafios na implementação das políticas públicas. *Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 11-26, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Projeções da população*. [S. l.], 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população*. [S. l.], 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 02 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Biblioteca*. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101736>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c): suplemento educação: microdados*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/17270-pnad-continua.html?=&t=microdados>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Welcome to UIS.Stat*. [S. l., 2018]. Disponível em: <<http://data.uis.unesco.org/>>. Acesso em: 06 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Educação*. [S. l., s.d.]. Disponível em: <<https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/education-pt/#:~:text=No%20Brasil%2C%2057%25%20dos%20adultos,a%20qualidade%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20recebida>>. Acesso em 15 jun. 2023.

RAMOS, A. R. A educação de jovens e adultos na perspectiva do direito à educação: avanços e desafios. *Educação em Revista*, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 109-129, 2018.

SANTOS, R. Jovens e adultos com baixa escolaridade, oferta de EJA e desigualdades nas chances de conclusão do ensino fundamental e do médio. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 143-174. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, 1).

SILVA, J. F. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação 2014-2024: avanços e desafios. *Cadernos de Pesquisa em Educação*, [S. l.], v. 16, n. 37, p. 166-187, 2019.

SOARES, L. T. Plano Nacional de Educação e a Educação de Jovens e Adultos: a luta pela educação para todos. In: CIAVATTA, M. A.; SOUSA, M. A.; FERREIRA, R. V. (Org.). *Educação de Jovens e Adultos: múltiplos olhares e múltiplos contextos*. São Paulo: Autores Associados, 2015. p. 59-70.

