

A educação de jovens e adultos no Brasil pós-Lei nº 9.394/96: a possibilidade de constituir-se como política pública

Maria Margarida Machado

17

Resumo

As ações do governo federal voltadas para a educação de jovens e adultos (EJA) são analisadas historicamente quanto aos seus marcos legais, operacionais e políticos, no período de 1996 a 2009, para compreender como a relação entre o Estado e a sociedade civil interferiu na consolidação ou não desse campo como política pública. O ponto de partida é um levantamento analítico dos programas, dos projetos e das ações desencadeados pelo governo federal para a EJA, dialogando entre o proposto e o efetivado por essas ações de governo, principalmente no que concerne a seus impactos no âmbito das políticas de EJA municipais e estaduais e na relação com as demandas postas pelo movimento dos fóruns de EJA do Brasil e pelas agendas nacionais e internacionais que envolvem essa modalidade de ensino.

Palavras-chave: educação de jovens e adultos; política pública; governo federal; governo local.

Abstract

Youth and adult education in Brazil after the Law 9.394/96: the chance to establish itself as a public policy

This article analyses the federal government's actions for the Youth and Adult Education (YGAE), in the period from 1996 to 2009, regarding their legal, operational

and political marks in order to understand how the relationship between the State and the society influenced, or not, in the consolidation of this educational field as a public policy. It starts from an analytical overview of the programs, the projects, and the proposed and undertaken actions for YGAE launched by the federal government, considering their impacts on municipal and state policies for YGAE, as well as their relationship with the YGAE forums' demands in Brazil, and with the national and international calendars related to this teaching modality.

Keywords: youth and adult education; public policy; federal government; local government.

Introdução

Tratar da Educação de Jovens e Adultos (EJA) treze anos depois de estabelecidas as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96 – LDB) indica que o foco desta análise evidenciará as principais ações que se voltam para o acesso dos jovens e adultos ao sistema escolar. Com isso, não se quer reduzir a EJA à escolarização; ao contrário, é fundamental que se reconheça que a luta pelo direito à educação implica, além do acesso à escola, a produção do conhecimento que se dá no mundo da cultura e do trabalho e nos diversos espaços de convívio social, em que jovens e adultos seguem constituindo-se como sujeitos.

A opção por priorizar nesta seção as ações que envolvem a escolarização de jovens e adultos tem a intencionalidade de ressaltar um importante movimento que o Brasil vem fazendo, desde meados do século 20, na tentativa de reconfigurar o campo da EJA nas políticas públicas educacionais dos governos federal, estaduais e municipais. Para essa análise, serão ressaltados entre os diferentes aspectos que configuram uma política pública aqueles que transparecem em marcos legais, operacionais e políticos voltados à EJA como modalidade da educação básica.

A questão que envolve o acesso ou não de jovens e adultos à escolarização não é uma temática que se inaugura com a chegada do século 21, nem no Brasil nem no mundo. Há pelo menos três séculos a humanidade se depara com a necessidade de maior acesso ao conhecimento sistematizado pela escola por parte da população jovem e adulta, em especial a chamada população economicamente ativa, já que é a partir do fortalecimento do Estado Liberal e do sistema capitalista que se vê a instituição escolar como uma forte aliada na preparação de mão de obra.

Em meados do século 20, para além da concepção utilitarista dessa educação voltada para a capacitação de jovens e adultos trabalhadores, com a preparação de mão de obra, o período posterior à Segunda Guerra Mundial irá introduzir outros componentes para justificar a necessidade de uma nação letrada. À premência pela reconstrução das nações devastadas pela guerra somam-se discursos de construção de uma cultura de paz, em que homens e mulheres precisariam reaprender o caminho da convivência e da tolerância mútua, e, ainda, inúmeras campanhas de alfabetização

cuja concepção é baseada na expectativa de que mães escolarizadas contribuiriam para a escolarização e a luta por outros direitos sociais de crianças e adolescentes.

No Brasil, a denúncia de descaso para com a EJA aparece em estudos e pronunciamentos de vários educadores. Em 1938, Paschoal Lemme¹ (2004, p. 65) já destacava que “mesmo entre as pessoas que têm certo trato com os problemas de educação e de ensino é comum verificar-se um completo desconhecimento da importância e da significação hoje emprestadas ao problema da educação de adultos”. Passados 71 anos dessa afirmação, o que podemos dizer sobre a Educação de Jovens e Adultos no Brasil? Há ainda desconhecimento por parte de gestores e educadores a respeito de sua importância? Há clareza sobre seu significado?

O diálogo com essas questões, que se pretende apresentar com a análise de marcos legais, operacionais e políticos da constituição da EJA como política pública, exige a compreensão de que

[...] a política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e portanto, no contexto das relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no nosso objeto. (Azevedo, 2001, p. 2).

Nessa reflexão, portanto, as políticas públicas podem ser consideradas como “o Estado em ação” (Azevedo, 1997), e sua materialidade e implementação na educação compreendidas como integrantes de uma totalidade maior, ou seja, do projeto de sociedade na qual ela está inserida. As investigações no campo das políticas públicas têm como foco os fins, os interesses e as prioridades que orientam a atuação do Estado e as interações que são construídas (ou não) com a sociedade nesse processo. Como sinalizava Gramsci (2007, p. 244),

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, que de Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção).

A retomada dessa “hegemonia couraçada de coerção” buscará compreender os significados produzidos pelos *marcos legais e operacionais* implementados pelo governo federal, tendo como ponto de partida a LDB, Lei n.º 9.394/96, e outras tantas leis, resoluções e decretos que orientaram e/ou orientam os programas, os projetos e as ações que configuram a política pública para EJA, desde esse contexto até o ano de 2009.

Por fim, nos *marcos políticos*, há que se evidenciar o espaço ocupado pela EJA, hoje, na agenda dos governos, focalizando o impacto da criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no Ministério da Educação (MEC), para a implementação das políticas de EJA a partir de 2004, e analisando, ao mesmo tempo, a presença dos fóruns de EJA do Brasil nos últimos treze anos, como

¹ Em 1938 concorreu ao concurso para técnico de educação do então Ministério da Educação e Saúde, apresentando como tese um trabalho exatamente sobre educação de adultos.

organização social, com seus limites e suas potencialidades de atuação e mediação na constituição dessa modalidade como política pública.

A reconfiguração do campo da EJA em seus aspectos legais e operacionais

A concepção de EJA como modalidade da educação básica, que se evidencia nos arts. 37 e 38 da Lei nº 9.394/96, é um ponto-chave na chamada reconfiguração do campo. Todavia, o art. 4º já faz várias referências, em seus incisos, sobre o dever do Estado na garantia do direito de jovens e adultos à educação:

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

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

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio; [...];

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; [...]. (Brasil, 1996a).

O contraditório nesse processo de legalidade e legitimidade da EJA é que o governo que sanciona a LDB apresenta vetos a outra lei contemporânea que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei nº 9.424/96 (Brasil, 1996b), os quais atingem diretamente a EJA. Os vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso a que as matrículas de EJA fossem consideradas na redistribuição dos recursos do Fundo vão na contramão da garantia do direito explicitado nos incisos do art. 4º da LDB.

Outro destaque, em termos de marcos legais e operacionais, para a orientação que se distancia da efetiva garantia da oferta de ensino fundamental para jovens e adultos como política pública de Estado foi a criação do Programa Alfabetização Solidária (PAS).² O PAS constituiu-se, na condição de programa oficial, como uma das ações desenvolvidas pelo Conselho da Comunidade Solidária,³ órgão criado pelo governo federal, desde 1995, tendo como papel a mediação entre parceiros públicos e privados para ações que visassem reduzir os índices de desigualdades e as “condições subumanas do povo” (Brasil. CCS, 1997, p. 9). O programa “foi concebido com o propósito de desencadear ações que buscassem combater uma das piores formas de exclusão social: o analfabetismo” (p. 9). De acordo com os documentos que apresentam o programa, sua prioridade era levar alfabetização aos municípios que possuíam os maiores índices de analfabetismo, situados nas Regiões Norte e Nordeste, para que chegassem pelo menos à média nacional. Para tanto, pautou-se em cinco vertentes: a

² Lançado oficialmente na abertura do Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado em Natal-RN, em setembro de 1996, quando o Brasil se preparava para responder ao chamado internacional e participar, no ano de 1997, da V Conferência Internacional sobre Educação de Adultos (Confinte), em Hamburgo, na Alemanha.

³ A Comunidade Solidária significa um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria. Somando esforços dentro de um espírito de solidariedade, governo e sociedade são capazes de gerar os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para combater com eficiência a pobreza e a exclusão social.

mobilização nacional, um projeto piloto como referência, a busca de parcerias e incentivo a elas, a avaliação permanente e a mobilização da juventude.

Os documentos posteriores do PAS já demonstram uma alteração significativa em seus propósitos. De “um programa de combate ao analfabetismo no Brasil” (Brasil. CCS, 1996, p. 2) passa a fomentador da rede de EJA:

Pretende-se encerrar esse documento olhando para o Programa Alfabetização Solidária como um desencadeador do processo de alfabetização nos municípios, já que a sua principal meta é a institucionalização, na própria rede, do ensino de jovens e adultos. (Brasil. CCS, 1998, p. 32).

Sua prioridade é desencadear um processo gerador de múltiplas frentes de implantação, na própria rede, da educação de jovens e adultos. (Brasil. CCS, 1999, p. 3).

A ampliação de atribuições resultou do processo de avaliação permanente do PAS, que ocorria semestralmente, com a participação da coordenação executiva do programa, dos professores das universidades parceiras e de outros convidados. Desde o primeiro momento da avaliação, várias questões inquietavam os representantes das universidades parceiras, dentre as quais se destacam: o conceito de alfabetização utilizado pelo programa; o curto período destinado à alfabetização; a necessidade de um processo de continuidade de escolarização dos alunos; a necessidade de contar com os alfabetizadores em mais de um módulo; a falta de eficiência dos questionários de coleta de dados; as dificuldades de acesso aos municípios; os conflitos com a gestão local.

Aliado às incertezas, que eram evidentes, da eficiência de uma ação de alfabetização como era a proposta pelo PAS, o Brasil viveu um momento de intensa mobilização em torno da discussão do sentido da EJA como modalidade da educação básica (como previsto na LDB). Isso resultou numa demanda dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e dos fóruns de EJA⁴ ao Conselho Nacional da Educação (CNE) para uma explicitação desse novo sentido atribuído à EJA e desencadeou a realização de audiências públicas para discutir o tema, cujo resultado encontra-se sistematizado no Parecer CNE/CEB nº11/2000, elaborado pelo conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA. No referido parecer, a concepção de EJA como modalidade da educação básica é assim expressa:

[...] Logo a EJA é uma modalidade da Educação Básica, nas suas etapas fundamental e média. O termo modalidade é diminutivo latino de *modus* (modo, maneira) e expressa uma medida dentro de uma forma própria de ser. Ela tem, assim, um perfil próprio, uma feição especial diante de um processo considerado como medida de referência. Trata-se, pois, de um modo de existir com característica própria. (Brasil. CNE, 2000a, p. 26).

Ainda partindo de uma referência normativa, essa definição de um perfil próprio para a modalidade vai ficando ainda mais evidente quando a Resolução CNE/CEB nº 01/2000 explicita, em seu art. 5º, o seguinte:

Parágrafo único. Como modalidade destas etapas da Educação Básica, a identidade própria da Educação de Jovens e Adultos considerará as situações, os perfis dos

⁴ Os fóruns de EJA constituíram-se, a partir de 1996, como espaço de encontro e mobilização dos diferentes segmentos que atuam, nessa modalidade, na defesa da EJA como política pública. Atualmente estão organizados nos 26 Estados, no DF e, ainda, em dezenas de fóruns regionais, que podem ser conhecidos mediante o acesso a seu portal: <www.forumeja.org.br>.

estudantes, as faixas etárias e se pautará pelos princípios de equidade, diferença e proporcionalidade na apropriação e contextualização das diretrizes curriculares nacionais e na proposição de um modelo pedagógico próprio, de modo a assegurar:

I – quanto à equidade, a distribuição específica dos componentes curriculares a fim de propiciar um patamar igualitário de formação e restabelecer a igualdade de direitos e de oportunidades face ao direito à educação;

II – quanto à diferença, a identificação e o reconhecimento da alteridade própria e inseparável dos jovens e dos adultos em seu processo formativo, da valorização do mérito de cada qual e do desenvolvimento de seus conhecimentos e valores;

III – quanto à proporcionalidade, a disposição e alocação adequadas dos componentes curriculares face às necessidades próprias da Educação de Jovens e Adultos com espaços e tempos nos quais as práticas pedagógicas assegurem aos seus estudantes identidade formativa comum aos demais participantes da escolarização básica. (Brasil, CNE, 2000b).

Outra legislação do período que reforça essa concepção de EJA como modalidade da educação básica é a Lei nº 10.172, do Plano Nacional de Educação (PNE). No PNE⁵ existem 26 metas dedicadas à EJA, sendo que quatro delas (1, 2, 3 e 16) dizem respeito à ampliação de matrícula nessa modalidade; onze apontam para ações do governo federal em programas nacionais diversos de apoio a atendimentos diferenciados em EJA (4, 5, 12, 13, 14, 17, 21, 22, 23, 24 e 26); uma, específica (6), refere-se ao levantamento e à avaliação de ações de alfabetização; outra (15) trata da integração curricular entre formação geral e formação profissional no ensino fundamental; duas (7 e 25) tratam da formação de professores; quatro (8, 11, 18 e 19), da parceria com a sociedade civil, destacando as IES; e, por fim, três (9, 10 e 20) tratam do apoio federal aos sistemas estaduais e municipais no atendimento a EJA (Brasil, 2001).

22 A avaliação do alcance das metas do PNE, não apenas para EJA,⁶ mas para os diferentes níveis e modalidades da educação brasileira, está prejudicada pelo fato de o presidente Fernando Henrique Cardoso ter vetado, na aprovação final da lei, as metas relacionadas aos itens de financiamento, que, em tese, garantiriam a ampliação dos recursos advindos do orçamento da União para o investimento na educação. Esses vetos não foram retirados pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva; portanto, encontra-se limitada a análise das condições objetivas de interferência do PNE nas políticas implementadas tanto pela União como pelos Estados e municípios, desde sua aprovação. Uma evidência da pouca relevância dessa lei para o andamento das ações em educação é o fato de se chegar ao ano de 2009 com apenas sete Estados tendo aprovado seus planos nas respectivas assembleias legislativas, quando o PNE previa o prazo de um ano para que todos o fizessem.

Apesar dos esforços para que a concepção de EJA como modalidade da educação básica ganhasse espaço na política pública nacional, o forte investimento nela feito durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em termos oficiais, foi por meio do PAS. Essa realidade só sofreu alguma alteração com a criação do Programa Recomeço, que se vincula à situação das matrículas na EJA vetadas na implementação do Fundef. Os impactos desse veto podem ser observados por dois movimentos diferenciados: por um lado, o de ajustes feitos pelos gestores públicos para não perderem recursos,

⁵ Para uma compreensão dos embates que envolveram o processo de construção do atual PNE, consultar Neves (2000).

⁶ No artigo "a educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação e nos planos estaduais de Educação" (Machado, Grossi Junior, 2009) é discutida, com base numa pesquisa que analisa os Planos Estaduais de Educação da Região Centro-Oeste, a questão do não cumprimento das metas do PNE.

podendo-se tomar como exemplo claro desse caso o Estado da Bahia, que passa a contar os alunos de EJA como em classes de aceleração, as quais poderiam ser computadas para o repasse dos recursos do Fundo; por outro, o de reivindicação, pois as dificuldades de manutenção de matrículas em EJA fizeram com que governadores das Regiões Norte e Nordeste cobrassem do governo federal uma solução, sendo que a resposta a essa demanda foi a criação do Programa Recomeço.

O Recomeço, intitulado como Programa Supletivo, foi regulamentado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC), por meio da Resolução CD/FNDE nº 10, de 20 de março de 2001:

Art. 2º – O Programa consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos governos Estaduais e Municipais, destinados a ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, à clientela potencialmente escolarizável e matriculada nesta modalidade de ensino.

[...]

Art. 4º – [...]

I – O montante de recursos a ser transferido aos Estados e Municípios, no exercício de 2001, será calculado multiplicando-se o valor de R\$230,00 (duzentos e trinta reais) por aluno/ano, pelo total de matrículas nos cursos da modalidade “supletivo presencial com avaliação no processo” da respectiva rede de ensino, tendo por base o censo escolar realizado pelo Ministério da Educação – MEC no ano anterior ao das transferências;

[...]

b) aos demais Estados e Municípios, que estejam situados em microrregiões com IDH menor ou igual a 0,500 ou que estejam, individualmente, nesta mesma condição segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD – 1998), será transferido o correspondente a 9/12 do montante de recursos, calculado na forma do inciso I deste artigo. (Brasil. FNDE, 2001).

Esse repasse de recursos tendo como referência a matrícula da EJA do ensino fundamental vai permanecer como apoio do governo federal no início do governo Luis Inácio Lula da Silva.

O Recomeço sofrerá mudanças a partir de 2003, passando a ser nomeado como Programa Fazendo Escola, mas a essência do princípio de incentivo à matrícula na EJA por meio da descentralização de recursos não será alterada, exceto quanto a sua cobertura. A Resolução CD/FNDE nº 25, de 16 de junho de 2005, já não fará distinção de Estados e municípios por índice de desenvolvimento humano (IDH), passando a universalizar o apoio a todos os que têm matrícula em EJA.

Art. 2º – O programa de que trata esta Resolução consiste na transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, destinados a ampliar a oferta de vagas no ensino fundamental público de jovens e adultos e propiciar o atendimento educacional, com qualidade e aproveitamento, aos alunos matriculados nessa modalidade de ensino.

Parágrafo único. São beneficiários do Fazendo Escola os alunos de escolas públicas do ensino fundamental, matriculados nos cursos da modalidade educação de jovens e adultos presencial com avaliação no processo, que pertençam aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, em 2004, apresentaram matrículas no Censo Escolar INEP/MEC, inclusive aqueles oriundos do Programa Brasil Alfabetizado. (Brasil. FNDE, 2005).

Essa Resolução já indica uma aproximação entre matrículas da EJA e alunos potencialmente mobilizados pelas turmas de alfabetização do Programa Brasil

Alfabetizado (PBA), que substituiu a ação quase exclusiva do PAS no governo anterior. O PBA, criado por decreto presidencial em 2003, diferente da lógica do PAS, que se pautava pela parceria público/privado, vai estabelecer uma relação direta com os Estados e municípios para a oferta de alfabetização de jovens e adultos. O início do repasse de recursos, em 2003, contou com a possibilidade de apresentação de projetos ao PBA por parte de organizações não governamentais (ONGs), universidades e movimentos sindicais e populares; no entanto, a partir de 2007, o recurso passou a ser enviado exclusivamente para as secretarias municipais e estaduais que apresentassem o Plano Plurianual de Alfabetização.

Para compreender o que significou a participação da União nos principais programas de alfabetização e na EJA, desde a promulgação da LDB de 1996, cabe retomar que, historicamente, o papel do governo federal no financiamento educacional para EJA sempre teve o papel de orientação e indução da política, não cabendo uma ação direta do Ministério da Educação na oferta de cursos de EJA.⁷ As principais ações de campanhas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos contaram, direta ou indiretamente, com financiamento quase que exclusivo da União, como, por exemplo, as campanhas após a década de 1940⁸ e o Mobral⁹ do período da ditadura militar; todavia, as turmas eram de responsabilidade, enquanto mobilização e execução das ações de alfabetização, das secretarias de educação dos Estados e municípios. Essa realidade chega ao final da década de 1990 e ultrapassa a virada do século, até os dias atuais.

Dados apresentados no documento brasileiro preparatório para a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos¹⁰ mostram a execução dos recursos da União em programas de alfabetização e EJA, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Evolução da execução orçamentária dos principais programas de alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (EJA) no nível fundamental – (R\$ milhões) valor real

	2001	2002	2003	2004	2005
Investimentos em alfabetização	Programa Alfabetização Solidária		Programa Brasil Alfabetizado		
	111	128	193	168	210
Investimentos em EJA no nível fundamental	Programa Recomeço		Programa Fazendo Escola		
	260	380	339	412	448

Fonte: SIAFI Gerencial e SIGEF (apud Brasil. MEC. Secad, 2009, p. 22).

Uma constatação evidente dos dados da tabela apresentada é o crescimento contínuo do investimento nas ações da alfabetização e EJA no período de 2001 a 2005. Todavia, para uma análise de política pública, outros dois elementos precisam ser considerados

⁷ Há que se destacar a oferta de EJA por instituições federais, mas continua não sendo o MEC a oferecê-la, como é o caso da experiência do Proeja, que será mencionada neste artigo.

⁸ Conferir Beisiegel (1974).

⁹ Conferir Paiva (1981; 1982a; 1982b).

¹⁰ A VI Confinteia, promovida pela Unesco, será realizada pela primeira vez em um país do hemisfério sul, no Brasil, em dezembro de 2009, em Belém, Estado do Pará.

nessa tabela: primeiramente, o fato de os recursos executados até 2002 estarem exclusivamente destinados ao PAS,¹¹ o que representava o repasse do governo federal para uma única ONG responsável pela ação de alfabetização no País; depois, a partir de 2003, a indicação de que esse recurso passa a ser destinado a vários outros parceiros da sociedade civil que apresentam projetos concorrendo aos recursos do PBA, sendo que, a partir de 2007, os parceiros exclusivos do PBA passam a ser os Estados e municípios.

Dados apresentados pela Secad, em publicação específica sobre a avaliação do Programa Brasil Alfabetizado, demonstram essa mudança de posição do governo federal em relação aos repasses dos recursos do PBA, conforme o Gráfico 1, que mostra a distribuição dos recursos por entidade beneficiada.

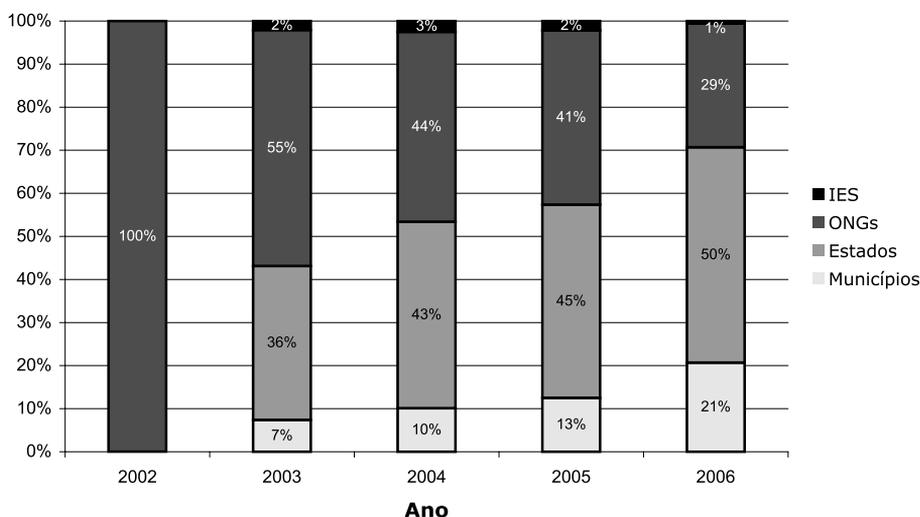


Gráfico 1 – Distribuição de recursos federais para alfabetização de jovens e adultos, por ano e tipo de entidade

Fonte: SBA (apud Brasil. Mec. Secad, 2006, p. 52)

O intenso debate sobre a pertinência ou não da continuidade de convênios federais com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos (leia-se, no caso da alfabetização, ONGs, Sistema S e IES), alimentado inclusive por questionamentos da Controladoria Geral da União, resultou na publicação da Resolução FNDE/CD nº 45, de 18 de setembro de 2007, que revogou as resoluções anteriores e definiu o repasse de recursos do programa apenas para os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

A decisão de repasse automático dos recursos do PBA para os entes federados custou ao MEC, em especial à Secad, o ônus político de ter que responder aos questionamentos dos movimentos sociais que atuavam na alfabetização de jovens e adultos, desde 2003, por meio dos convênios. As principais críticas vieram da Associação Nacional de Cooperação Agrícola (Anca), que representava os alfabetizadores ligados ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e, no campo empresarial, do Serviço Social da Indústria

¹¹ Em 1998, o PAS deixa de ser uma ação específica do Conselho da Comunidade Solidária, órgão da Presidência da República, para constituir-se numa organização não-governamental: Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária (AAPAS), que passou a canalizar a quase totalidade dos recursos do MEC para a alfabetização de jovens e adultos, via FNDE.

(Sesi). Essas três entidades respondiam, desde 2003, fora da ação de Estados e municípios, por mais da metade dos recursos aplicados pelo PBA, ofertando alfabetização em todo o território nacional, nem sempre em articulação com os entes públicos. A opção indicada pelo governo federal a essas entidades foi a de que passassem a estabelecer parcerias no âmbito dos territórios e governos estaduais e municipais, para dar continuidade às ações de alfabetização. Somente os dados da execução de 2008, quando divulgados, poderão confirmar se isso de fato ocorreu.

Desde sua criação em 2003 até o ano de 2009, observa-se um processo intenso de mudanças na configuração do PBA – resultado de uma dinâmica de debates em torno de suas resoluções –, a qual conta com a participação de vários segmentos da sociedade civil e do Estado, presentes na Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), e com a discussão permanente com os coordenadores estaduais de EJA e os representantes dos fóruns de EJA, articulada pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Secad/MEC.

O acesso às diversas resoluções do PBA pelo site do FNDE¹² revela a complexidade que o programa vai assumindo, numa tentativa de ampliar o atendimento do público. Nele, é possível atentar-se: à diversidade dos sujeitos; às mudanças na forma de pagamento de alfabetizadores e à ampliação de recursos para o pagamento de coordenadores de turmas; à formação e ao material didático; à organização de um sistema informatizado de cadastro de turmas, alfabetizadores, coordenadores e alfabetizandos; à dinâmica de alimentação de dados na ponta do sistema, ou seja, pelos municípios e Estados parceiros; à tentativa de orientação pedagógica sem um determinismo metodológico, mas com indicações do que se espera do processo alfabetizador, incluindo nesse processo a aplicação de testes cognitivos de entrada e saída dos alfabetizandos, para verificar os resultados obtidos. Esses são alguns exemplos, entre tantos outros, que podem ser identificados na complexa engenharia que se construiu em torno do PBA, numa perspectiva de avaliação e monitoramento desse programa, tido como uma das principais metas presidenciais desde 2003.

Numa tentativa de manter a coerência com o discurso de superação da visão de campanha de alfabetização, segundo as estratégias do PBA, o governo vai intensificar as ações na EJA, a partir de 2004, com o Programa Fazendo Escola. O Fazendo Escola permanecerá como ação do governo federal até o momento da inclusão da matrícula da EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),¹³ que substituiu o Fundef a partir de 2007. No início da implantação do Fundeb, até pela pouca mobilização que se viu, no Brasil, em defesa da participação da EJA no Fundo, várias dúvidas foram levantadas: Quais seriam para a EJA os efeitos do peso 0,8 no valor das matrículas dos seus alunos, se comparado ao peso referência 1 atribuído às matrículas do ensino fundamental urbano nas quatro primeiras séries? O que representaria a entrada parcelada das matrículas no Fundo (33% em 2007; 66% em 2008; 100% em 2009)? O que significaria a matrícula de EJA não poder ultrapassar 15% de toda a matrícula no interior no Fundeb em cada sistema?

¹² Cf.: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=legislacao.html#alfabetizado>>.

¹³ Instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, o Fundeb é um fundo de natureza contábil regulamentado pela Medida Provisória nº 339, posteriormente convertida na Lei nº 11.494/2007.

Essas questões permanecem como preocupações para os que acompanham a institucionalização da EJA como política pública. Os dados do Censo Escolar de 2007 mostram uma queda na matrícula da EJA presencial se comparados com os dados de 2006, quando a matrícula foi de 4.861.390 alunos. Considerando que, em 2007, esse número cai para 4.373.155, são quase 500.000 alunos a menos, de um ano para o outro, sendo uma queda observada em todas as regiões do País. A publicação da Pnad, que traz os dados complementares da EJA para 2007, indica que, “do total de 141.513 mil pessoas de 15 anos ou mais de idade, 10.891 mil pessoas (7,7%) frequentavam ou frequentaram anteriormente curso de educação de jovens e adultos, na ocasião do levantamento” (IBGE. Pnad, 2007, p. 29). Os dados do Inep e da Pnad reforçam a preocupação de como mobilizar jovens e adultos para o retorno ao processo de escolarização, pois é evidente que os esforços feitos nesta última década não conseguiram alcançar nem de longe as metas previstas no Plano Nacional de Educação (Brasil, 2001), como veremos à frente.

Finalizando esse destaque dos *marcos legais e operacionais* para a EJA, no contexto da sua configuração como política pública, não se poderia deixar de evidenciar um esforço que vem sendo feito pelo governo brasileiro, a partir de 2004, no que concerne à aproximação das modalidades EJA e Educação Profissional (EP), em especial com a publicação dos Decretos nº 5.154/04, de 23 de julho de 2004, e nº 5.840/06, de 13 de julho de 2006. As modalidades de EJA e EP, como hoje são tratadas pela LDB, tiveram, ao longo do contexto histórico da política educacional brasileira, trajetórias bem distintas: enquanto o foco da EJA seguiu a insistente proposta de campanhas de “erradicação do analfabetismo” e ofertas compensatórias, como o ensino supletivo, o campo da EP foi sendo redirecionado do atendimento “aos indigentes”¹⁴ para o treinamento eficiente da mão de obra necessária ao avanço do capitalismo, principalmente o de base industrial.

A retomada da discussão em âmbito nacional sobre a qualificação profissional trouxe para o campo da EJA uma nova expectativa no que se refere às possibilidades de reconfiguração dos seus currículos. O Decreto nº 5.154 assim retoma a questão:

Art. 1º – A Educação Profissional, prevista no art. 39 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas de:

- I – formação inicial e continuada de trabalhadores;
- II – educação profissional técnica de nível médio; e
- III – educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

Art. 2º – A educação profissional observará as seguintes premissas:

- I – organização, por áreas profissionais, em função da estrutura sócio-ocupacional e tecnológica;
- II – articulação de esforços das áreas de educação, do trabalho e emprego e da ciência e tecnologia. [...] (Brasil, 2004).

A possibilidade de construção de propostas curriculares de EJA, no ensino fundamental, integradas à perspectiva da formação inicial e continuada de trabalhadores e, no ensino médio, integradas à educação profissional técnica está concretamente amparada no Decreto nº 5.840, que cria o Programa Nacional de Integração da Educação

¹⁴ Dentre os autores que abordam essa contextualização histórica da EP, pode-se destacar Silvia Maria Manfredi (2002).

Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), onde se explicita que

[...] § 2º – Os cursos e programas do Proeja deverão considerar as características dos jovens e adultos atendidos, e poderão ser articulados:

I – ao ensino fundamental ou ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador. [...]. (Brasil, 2006).

Esse esforço de reconfiguração do currículo da EJA, numa aproximação com a educação profissional, também é destacado no documento brasileiro preparatório à VI Confinte, que traz, além do destaque para o Proeja, outras iniciativas que estão sendo encaminhadas, no âmbito dos programas federais, para a aproximação entre EJA e formação profissional.

Outra ação relevante que contempla a integração entre formação em nível fundamental e qualificação social e profissional em agricultura familiar e sustentabilidade é o *Programa Saberes da Terra* que surgiu em 2005, vinculado ao Ministério da Educação pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) com a meta de escolarização de 5.000 jovens agricultores de diferentes estados do Brasil. Nos dois anos de sua existência, o *Programa Saberes da Terra* atingiu a formação de jovens agricultores que vivem em comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas e assentamentos em 12 estados do país. A execução da proposta pedagógica e curricular se desenvolve em sistema de alternância, ou seja, em diferentes tempos e espaços formativos: tempo-escola e tempo-comunidade. Atualmente o Programa integra a Política Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) com a denominação de *ProJovem Campo – Saberes da Terra*. A meta para 2008 é atender, em parceria com 21 estados, 35 mil jovens agricultores entre 15 e 29 anos de idade e até 2011, 275 mil jovens. (Brasil. Mec. Secad, 2009, p. 22-23).

28

Esse documento oficial, embora não se trate de uma legislação, representa uma referência importante para a configuração da EJA como política pública: pela concepção de EJA como direito nele expressa; pela dura realidade de não acesso por parte dos jovens e adultos à educação, ainda identificada em seu diagnóstico; pelos imensos desafios nele elencados; e, sobretudo, pelas recomendações que fecham o documento, indicando uma clara agenda de políticas a serem implementadas pelos órgãos oficiais e demandadas e monitoradas pela sociedade civil.

A EJA como pauta política do Estado e da sociedade civil

O que nós fizemos ao longo das últimas décadas foi massificar o acesso ao sistema de ensino, reduzindo nossa capacidade de reflexão e, portanto, a nossa condição de fazer política pública de qualidade, em direção simultânea de fazer com que todos entrem na escola e garantir qualidade para todos. Nós geramos uma situação de quase duplo *status*, como se fosse possível criar uma condição de dupla cidadania. Uma cidadania de primeira ordem, uma cidadania de segunda ordem, onde alguns têm acesso a educação de qualidade e outros, que são a grande maioria, têm acesso a educação de menor e, às vezes, de muito baixa qualidade. (Henriques, 2006, p. 6).

Essa afirmação do ex-secretário da Secad, quando analisa o resultado da política educacional das últimas décadas focada no atendimento a crianças e adolescentes, reforça a compreensão de que a saída da EJA da marginalidade do sistema educacional, onde ainda se encontra, passa pela superação dessa condição, que é uma produção

histórica. Para a maior parte dos jovens e adultos, não há qualquer oferta de educação; quando há, é uma “educação de menor” e, na maioria das vezes, “de muito baixa qualidade”, como disse o secretário.

Como condição histórica, a EJA chega ao século 21 com imensos desafios de conquista de espaço na agenda educacional e de superação de velhas práticas e concepções equivocadas, fortemente marcadas pelas relações que se estabeleceram no Brasil entre o Estado e a sociedade civil, destacadas antes como a constituição de uma “hegemonia couraçada de coerção” (Gramsci, 2007, p. 244). A face mais clara dessa coerção, no campo da política da EJA, acaba se revelando, contraditoriamente, naquilo que lhe dá condições de alguma materialidade, ou seja, o financiamento do governo federal. O contexto histórico de que estamos tratando, o período de 1996 aos dias atuais, é emblemático para confirmar essa capacidade do governo federal de adesão aos seus programas (PAS, Recomeço, PBA e Fazendo Escola) pela lógica do financiamento das ações de alfabetização e EJA.

O que se observa de diferente nessa lógica de hegemonia coercitiva, no período analisado, é que há uma mudança de interlocutor da política induzida pelo governo federal: a clara aliança público/privado no caso do PAS e a focalização dos Estados beneficiários do Programa Recomeço contrapondo-se à publicização dos recursos do PBA a partir de 2007 e à universalização da cobertura das matrículas do Programa Fazendo Escola a partir de 2005. A lógica ainda é a de uma adesão por interesse da chegada do recurso ao ente federado; todavia, essa política assume um papel, digamos, mais republicano quando a priorização desse recurso é para a esfera pública.

O resultado dessa opção republicana, que é a que prevalece nesses últimos anos, impacta a EJA de formas diferenciadas, de acordo com os arranjos políticos em cada Estado ou município e, também, com os destes em relação ao governo federal. Isso explica, por exemplo, a não adesão de Estados como São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal, em vários anos, ao PBA. Nesses, as ações financiadas pelo programa só chegam por meio da adesão dos municípios ou não chegam de forma nenhuma. Por outro lado, há situações de uma extrema coordenação das secretarias de estado da educação, sob a execução do programa, como no caso do Ceará e da Paraíba, onde as adesões individuais de municípios eram muito pequenas.

No caso da alfabetização, a questão que deveria resultar da ação política compartilhada entre União, Estados e municípios era uma ampliação significativa das matrículas no primeiro segmento, o que chega a ser observado se comparado ao primeiro ano de implantação da LDB; no entanto essa ampliação se estabiliza e chega a cair nos últimos anos, conforme a Tabela 2.

A pouca ampliação das matrículas na EJA, em especial no primeiro segmento do ensino fundamental a partir de 2003, segue sendo um desafio para a política educacional. Esperava-se que o comprometimento de Estados e municípios com a oferta de alfabetização pelo PBA representaria a matrícula imediata, se não da maioria, pelo menos de parte desses alfabetizados na rede. Experiências como a do município de Natal e a de Belo Horizonte apontam estratégias nessa direção, quando promovem a continuidade de estudos aos egressos do PBA, inclusive mantendo as turmas de primeiro segmento em que ocorreu a alfabetização inicial – mas essa não é a realidade nacional.

Tabela 2 – Matrícula de EJA no ensino fundamental em cursos presenciais com avaliação no processo por dependência administrativa – 1997-2006

	1ª a 4ª série					5ª a 8ª série				
	Total	Fed.	Estad.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Estad.	Mun.	Priv.
1997	899.072	282	512.598	361.538	24.654	1.311.253	562	942.089	221.383	147.219
1999	817.081	259	371.087	414.744	30.991	1.295.133	431	909.548	282.012	103.142
2001	1.151.429	181	315.377	817.009	18.862	1.485.459	4.704	923.612	450.731	106.412
2003	1.551.018	98	352.490	1.180.243	18.187	1.764.869	811	1.035.015	666.721	62.322
2005	1.488.574	149	282.562	1.183.618	22.245	1.906.976	297	1.017.609	843.518	45.552
2006	1.487.072	159	282.467	1.189.562	14.884	2.029.153	230	1.098.482	891.236	39.205

Fonte: Inep. *Censo escolar* (2006).

Um dado da política nacional que também se pode evidenciar no Censo do Inep é onde se localiza o crescimento de matrículas na EJA: isso ocorre no âmbito municipal. A municipalização – que já é um fenômeno nacional em matéria de educação, após a Constituição Federal de 1988, reforçada com a LDB/96 – é uma tendência da EJA que parece irreversível no que concerne ao ensino fundamental. Outro elemento que contribuiu para o fortalecimento da modalidade no município foi a universalização, pelo Programa Fazendo Escola, do apoio financeiro, enviado por descentralização direta a todos os entes federados com matrícula em EJA. A grande expectativa segue com a implantação do Fundeb, pois a inclusão das matrículas da EJA no Fundo deveria representar, de fato, uma nova condição dentro do sistema educacional. Mesmo com todos os limites que poderiam ser fatores que inibiriam a ampliação da matrícula de EJA, o valor aluno/ano hoje praticado nacionalmente é bem maior do que o valor referência de apoio à EJA enviado aos sistemas pelo Programa Fazendo Escola.

Outro elemento importante para a compreensão política da condição da EJA nesse contexto é a análise de como se dá a gestão dessa política no âmbito dos governos federal, estaduais e municipais. Para tanto, cabe destacar o fato de o País ainda manter uma forte tradição patrimonialista¹⁵ no trato da *coisa pública*. No campo da educação em geral, o *patrimonialismo* revela-se muito presente nas relações que se estabelecem no interior das secretarias de educação dos Estados e municípios e dentro das próprias secretarias do Ministério da Educação.

Isso interfere diretamente na política pública, pois, embora já exista um arcabouço legal tentando orientar a política educacional, ele convive com práticas personalistas e tradicionais na implementação das políticas. No caso específico da EJA, uma análise sobre a política implementada para a modalidade em âmbito federal revela algumas nuances nessa tentativa de superação/manutenção dos elementos patrimonialistas da política educacional; por outro lado, revela também possibilidades de constituição hegemônica menos coercitiva e mais coesa da EJA como política pública.

¹⁵ O termo Estado patrimonial ou patrimonialismo aqui colocado corrobora a visão de Weber (1991) de que o mesmo na sua forma pura jamais existiu. A análise dessa perspectiva de Estado no caso brasileiro, mesmo com perspectivas diferenciadas, já foi exaustivamente feita por Faoro (1993) e Holanda (1971), entre outros. Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de *dominação*. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.

Cabe destaque, neste aspecto da tentativa de superação das práticas patrimonialistas, a conquista de um espaço político-administrativo mais autônomo. O fato de ter como referência, na estrutura burocrática do MEC, a EJA numa coordenação dentro da Secretaria de Ensino Fundamental, como ocorreu até 2003, e ver a política de EJA sendo traçada pelo Departamento de Educação de Jovens e Adultos, depois de 2004, dentro da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade revela uma diferença no âmbito da gestão dessa modalidade. Um impacto visível no campo da gestão da EJA nos Estados e municípios foi, por exemplo, a indução dos programas PBA e Fazendo Escola na constituição de coordenações específicas para o acompanhamento desses programas. Contraditoriamente, essa possibilidade de gestão específica das ações voltadas para EJA nem sempre representou um trabalho conjunto das coordenações. O fato é que na implementação das ações se vê uma tentativa de indução desse trabalho conjunto, por meio ainda das resoluções do PBA:

Art. 5º São responsabilidades dos agentes do Programa Brasil Alfabetizado:

[...]

III – aos Entes Executores (EE_x) cabe:

[...]

i) orientar os alfabetizadores para que informem os egressos do Programa Brasil Alfabetizado sobre cursos de Educação de Jovens e Adultos – EJA disponíveis na localidade, encaminhando a esses cursos aqueles egressos que pretendem continuar seus estudos, em articulação com a Equipe Coordenadora de EJA nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, conforme o Artigo 16 desta Resolução; [...]. (Brasil, 2009).

Não há como garantir que essa indução do governo federal rompa de fato com distâncias históricas que viram conviver, por exemplo, ações de Mobral e Ensino Supletivo num mesmo espaço físico sem nenhum trabalho articulado. O que se espera, todavia, é que a possibilidade de institucionalização das coordenações de EJA nas instâncias das secretarias de educação contribua para a formação de uma nova geração de gestores que perceba a importância fundamental das ações articuladas para o avanço das políticas para a EJA. Nesse aspecto, outra estratégia, utilizada pela Secad, de constituição de hegemonia pela coesão mediante os encaminhamentos dos programas foi a realização de reuniões periódicas, desde 2004, com esses coordenadores estaduais e municipais, para discutir as resoluções do PBA e do Programa Fazendo Escola e tratar de outras pautas de interesse da EJA.¹⁶

Entendemos, portanto, que a EJA passa a ocupar um lugar de destaque na agenda educacional com a criação da Secad e que, para além dos elementos já destacados, se inicia uma aproximação importante de vários outros temas da diversidade que são foco das ações da secretaria: as questões indígenas, a educação do campo, a diversidade étnico-racial e de orientação sexual, a questão ambiental, entre outros. A justificativa da existência da Secad pode ser compreendida desta fala:

O nosso desafio é, como a partir da educação, criar uma agenda de políticas públicas que tira esse véu da invisibilidade explícita e revela os componentes que estão associados

¹⁶ O artigo "Gestão da educação de jovens e adultos – espaços possíveis de construção coletiva" (Machado, 2009), apresentado em sessão especial do XXIV Simpósio da Anpae, em Vitória-ES, agosto de 2009, disponível no site www.anpae.org.br/anpae/simpósio2009, discute os elementos importantes da agenda política da EJA que foram pauta nessas reuniões entre a Secad e os coordenadores de EJA dos Estados.

à exclusão e constituem uma agenda de políticas públicas preocupada e dedicada à redução dessas desigualdades.

[...]

A educação, para ser efetiva e não retoricamente incorporada como um direito de todos nesse país, solicita uma política de estado que esteja radicalmente comprometida com a redução da desigualdade, com o enfretamento da dívida educacional e, portanto, radicalmente comprometida, entre outros elementos, com a questão da diversidade. (Henriques, 2006, p. 12, 15).

Essa tônica da diversidade passa a ser um elemento novo nas ações voltadas para a EJA após a criação da Secad.¹⁷ É dela que saem as justificativas para as seguintes alterações nas resoluções do PBA, na tentativa de atender às demandas específicas dos povos do campo, indígenas, quilombolas, pescadores, privados de liberdade, pessoas com necessidades educativas especiais, entre outras. É também resultado dessa preocupação com a diversidade dos sujeitos da EJA o desdobramento de ações conjuntas entre Secad, outras secretarias do MEC e outros órgãos do governo federal, as quais se materializaram em programas como Proeja, Projovem (já mencionados), Pescando Letras, Educando para a Liberdade e Literatura para Todos.¹⁸

Essas ações voltadas para a diversidade, no âmbito do governo federal, vão apresentar maior ou menor ressonância na realidade dos Estados e municípios e, também, depender dos interesses e arranjos políticos dos gestores locais. Um impacto visível em algumas secretarias de Estado – como, por exemplo, Paraná e Tocantins – é a criação de departamentos ou gerências com o *perfil Secad*, ou seja, que passarão a reunir as ações e os programas voltados para atender ao público da diversidade.

Uma mudança importante no encaminhamento das políticas de financiamento do MEC, com a criação da Secad, foi a publicação de editais pelo FNDE¹⁹ voltados para as áreas da diversidade, estimulando ações afirmativas, publicação de material específico, abertura de turmas específicas para os diferentes públicos, formação de professores para a diversidade, entre outras. A perspectiva que orientava a Secad, nessas ações implementadas a partir de 2004, era a seguinte:

Educação na diversidade não pode ser só a expressão de boas, inteligentes e exitosas práticas localizadas. É óbvio que precisamos disso, precisamos ter as boas experiências, precisamos mais do que isso, ter um bom catálogo das experiências, precisamos documentar as boas experiências. *Mas o desafio-chave de uma política pública é que garanta ou que crie campos de confiança nos atores sociais, que crie possibilidade de efetividade na qualidade de vida das pessoas, que ela precisa ter escala.* E para que ela tenha escala, nós precisamos romper com idiosincrasias, com experiências isoladas que se sustentam só porque é uma pessoa com capacidade empreendedora que garantiu aquele resultado mas que quando nós a atiramos, tudo se esvai. (Henriques, 2006, p. 34 – grifo nosso).

Trata-se da perspectiva de uma política pública que aproxima atores sociais e cria condições reais de melhoria na qualidade de vida em escala crescente de pessoas

¹⁷ Na reestruturação do MEC, o fortalecimento de políticas e a criação de instrumentos de gestão para a afirmação cidadã tornaram-se uma prioridade, valorizando a riqueza de nossa diversidade étnica e cultural. A constituição da Secad traduz uma inovação institucional. Pela primeira vez, estão reunidos os programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos, as coordenações de educação indígena, educação no campo e educação ambiental. Essa estrutura permite também a articulação de programas de combate à discriminação racial e sexual com projetos de valorização da diversidade étnica (cf. Brasil. MEC. Secad, 2004).

¹⁸ Há no diagnóstico das ações de EJA, presentes no documento brasileiro preparatório à VI Confinteia (Brasil. MEC. Secad, 2009), uma explicitação dessa agenda pela diversidade.

¹⁹ Para conhecer os editais publicados entre 2004 e 2009, acesse o portal do FNDE: <www.fnde.gov.br>.

beneficiadas. Portanto, a reflexão sobre a educação na diversidade nos parece ser o eixo que orienta a EJA como pauta política na perspectiva do Estado, em especial a partir de 2004. Isso nos remete a pensar neste *Enfoque* como a EJA tem sido pautada pela sociedade civil no período analisado, já que estas compõem, juntamente com os órgãos de governo, os referidos atores sociais.

A ênfase dada até o momento às políticas de governo, principalmente nos mandatos que se sucederam entre 1995 e 2009, não deve perder de vista a atuação da sociedade civil na proposição, implementação e problematização das ações, dos projetos e dos programas que representam a política voltada para a EJA. A análise da organização desses atores sociais, nesse período, revela uma mudança significativa na organização da sociedade civil que luta pela EJA no País. Se nos formos reportar aos idos da preparação do Brasil para a V Confinteia,²⁰ em 1996, quando mobilizados pelo MEC reuniram-se vários segmentos que atuavam na EJA – universidades, movimentos populares, movimentos sindicais, setor empresarial, gestores de EJA e organizações não governamentais que atuavam em formação de educadores, pesquisa e ações de alfabetização e EJA –, é perceptível que já nesse contexto havia uma *mistura* entre o que era Estado e o que era sociedade civil.

O que resultou dessa *mistura* de pessoas e instituições que atuam em EJA, tanto no campo dos governos como no campo dos movimentos e instituições não governamentais, é o que se chama hoje fóruns de EJA do Brasil. Sua trajetória histórica, como já anunciado na nota 4 deste artigo, pode ser conhecida pelo acesso ao portal www.forumeja.org.br. A questão central que se coloca hoje na pauta política dos fóruns de EJA do Brasil²¹ nos parece ser a luta pela EJA como direito à educação. O que se pode perguntar no âmbito da construção da política pública de educação para jovens e adultos é: Que contribuição uma organização social que congrega representantes do Estado e da sociedade civil, como se caracterizam os fóruns de EJA, pode dar a essa modalidade?

Para responder a essa questão, cabe voltar aos três elementos da fala do ex-secretário da Secad, quando ressalta que a educação na diversidade, como um desafio para a política pública, é aquela que “[...] garanta ou que crie campos de confiança nos atores sociais, que crie possibilidade de efetividade na qualidade de vida das pessoas, que ela precisa ter escala” (Henriques, 2006, p. 34). Os três aspectos destacados têm muita relação com a pauta de criação e existência dos fóruns de EJA, isto porque a constituição histórica desses grupos que se encontram periodicamente, nos Estados e no seu interior, une os diversos atores sociais, sejam eles representantes dos diferentes segmentos que atuam na EJA, educadores ou educandos, bem como revela a constituição de laços de confiança e expectativa quanto à possibilidade de intervenção mais qualificada nessa modalidade.

Esses chamados campos de confiança não eliminam, nos fóruns de EJA, as tensões naturais em um movimento que congrega atores de diferentes matrizes teóricas e práticas. As tensões próprias desse movimento encontram-se expressas nos

²⁰ V Conferência Internacional de Educação de Adultos, promovida pela Unesco, em Hamburgo, Alemanha, em 1997.

²¹ As reivindicações que partem das análises políticas realizadas pelos fóruns de EJA do Brasil encontram-se disponíveis nos relatórios dos Encontros Nacionais de Jovens e Adultos (Enejas), no portal dos fóruns.

relatórios que esses fóruns publicam anualmente em seu portal, resultados dos Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos (Enejas) que ocorrem ininterruptamente desde o ano de 1999,²² tendo como foco a discussão da política pública para EJA. Não há na história da educação brasileira uma modalidade de ensino que tenha vivido essa experiência de *convivência, tensa, mas duradoura*, de um movimento permanente que luta pela institucionalização de uma política pública de direito, como é o caso da educação voltada para jovens e adultos, com essa capilaridade que atinge, hoje, todos os Estados brasileiros.

Quanto à efetividade na qualidade de vida das pessoas, a política pública que os fóruns de EJA defendem percebe todos os sujeitos envolvidos como demandantes dessa qualidade de vida. Nesse sentido, a defesa é, primeiramente, de uma escolarização básica de qualidade para a população jovem e adulta, mesmo que os demandantes desse direito não tenham a total consciência dele. Buscar qualidade de vida implica um processo de convencimento das pessoas não escolarizadas de que faz sentido a luta pelo acesso ao conhecimento. Essa também é a luta pelo reconhecimento do espaço da EJA, por exemplo, nas universidades, nos seus diversos campos de atuação, seja no ensino, seja na pesquisa ou na extensão. É a luta pela formação e valorização dos profissionais das redes públicas ou dos movimentos sociais e populares que atuam na EJA como educadores ou gestores. É a defesa de uma EJA que se abra aos desafios da intersetorialidade com o mundo do trabalho e da economia solidária, da cultura, da saúde, dos direitos humanos.

Finalmente, essa política pública perseguida pelos fóruns *precisa ter escala*; ou seja, num país de vasto território como o Brasil, precisa-se atender o maior número possível de pessoas. No que concerne à oferta da EJA nos níveis fundamental e médio, não há grandes discordâncias em relação ao fato de que esse é um papel que deve ser assumido por secretarias estaduais e municipais, todavia persiste esta questão: Como mobilizar o aluno que já não vê sentido na volta à escola? Ou, ainda, como superar a situação de uma oferta de escola que não é compatível com a realidade e o anseio desses jovens e adultos?

A escala também vai na direção das necessidades de formação de professores, que, está claro, não é uma tarefa apenas das instituições de educação superior, pois precisa-se da parceria com os sistemas de ensino e com o movimento popular e social, que muito acumulou nesse campo na última década.

Essa perspectiva de educação como direito – pauta da sociedade civil e da sociedade política, representada pelos fóruns de EJA – requer, para concretizar-se, uma mudança de mentalidade em relação ao sentido da escola, ao papel que ela deve cumprir no âmbito da comunidade e ao significado do ato de educar e aprender. Não há nada de totalmente novo nisso, só algo cada vez mais desafiador, pois há uma dificuldade real de se colocar educação de jovens e adultos como direito na pauta dos próprios jovens e adultos que já passaram pela escola e não veem mais sentido em retornar, a não ser em busca de uma certificação aligeirada, que não corresponde em nada à concepção de educação defendida pelos fóruns de EJA. O que o movimento dos fóruns de EJA segue defendendo, no que concerne à escolarização, guarda muita

²² Cf.: <<http://www.forumeja.org.br/enejas>>.

sintonia com o que Paulo Freire destacava sobre por que trazer o povo de volta à escola:

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe ser sujeito de sua própria história. (Freire, 2001, p. 23).

Portanto, tanto o foco na diversidade, fortemente presente na pauta política do Estado, como o foco na educação como direito, presente na pauta política dos fóruns de EJA, parecem retomar essa ideia-força do pensamento marxiano e freireano que considera o indivíduo como *sujeito de sua própria história*. Em havendo essa consonância no campo da perspectiva política, ainda há que se interrogar, finalmente, se os marcos legais e operacionais, já apresentados, estão de fato dando conta de responder a ela, já que, no campo de políticas públicas, as formalizações em atos normativos e operacionais estão, no âmbito de sua constituição, imbricadas numa posição política.

Algumas considerações finais e provisórias

As discussões aqui apresentadas buscaram apontar os desafios postos historicamente para a EJA constituir-se como política pública de Estado, superando as ações pontuais de governos. O eixo dessa perspectiva situa-se, hoje, numa perspectiva de Estado ampliado, na ação articulada entre a sociedade política e a sociedade civil, ou seja, nas ações governamentais que se materializam em marcos legais e operacionais, orientados por uma perspectiva política de EJA como respeito à diversidade e garantia do direito de todos à educação.

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

No campo das reflexões e embates das políticas educacionais atuais, não se pode deixar de explicitar o grande desafio que se configura para a EJA: a realização de dois eventos que ocorrerão nos próximos meses, um de cunho internacional e outro de cunho nacional.

Primeiramente, cabe destacar as expectativas do Brasil ao sediar a VI Confinteia, em que se espera imprimir mais uma vez as diferenças de concepções de educação de adultos nos países situados ao norte e ao sul do Equador, uma diversidade que precisa ser assumida e respeitada em âmbito mundial, ou então se corre o risco dos reducionismos teórico-metodológicos e políticos, neocolonizadores, e do

descompromisso dos representantes de governos com ações que efetivamente pensem a alfabetização integrada à EJA e essa numa relação clara com o mundo do trabalho.

O outro evento, de âmbito nacional, que muito desafia a EJA é a Conferência Nacional de Educação (Conae), que acontecerá de 28 de março a 1º de abril de 2010. Já ocorreram as etapas municipais e intermunicipais desse processo; no final de 2009, será realizada a etapa estadual. A questão que permanece é como articular toda essa caminhada, já consolidada, dos marcos legal, operacional e político da EJA, para que ela ocupe espaço político no debate nacional sobre educação. O que se espera é que as reflexões aqui apresentadas possam suscitar dúvidas, divergências e confluências, para, em alguma medida, organizar o debate que precisará ser feito rumo à VI Confinteia e à Conae.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados. 1997.

_____. Novas configurações institucionais e as políticas educativas: problematizando uma agenda de pesquisa. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu. [*Trabalhos encomendados*]. 2001. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/24/>>. Acessado em: 22 jun. 2009.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Estado e educação popular*. São Paulo: Pioneira, 1974.

BRASIL. *Decreto n. 5.154*, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o parágrafo 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jul 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5154.htm>.

_____. *Decreto n. 5.840*, de 13 de julho de 2006. Institui no âmbito federal o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 jul. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm>.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>.

_____. Conselho da Comunidade Solidária (CCS). *Programa Alfabetização Solidária*. Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. *Programa Alfabetização Solidária – resultados do projeto piloto: avaliação*. Brasília: Presidência da República, 1997.

_____. *Programa Alfabetização Solidária – avaliação final: módulo III*. Brasília: Presidência da República, 1998.

_____. *Programa Alfabetização Solidária – avaliação final: módulo V*. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 10 de maio de 2000. Assunto: diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun. 2000a.

_____. Resolução nº 1, de 5 de julho de 2000. Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação de jovens e adultos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19. jul. 2000b. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 10, de 20 de março de 2001. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros aos governos dos Estados e dos municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 mar. 2001, Seção I, p. 101-109. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2001/res010_20032001.pdf>.

_____. Resolução CD/FNDE nº 25, de 16 de junho de 2005. Estabelece os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. 2005. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2005/res025_16062005.pdf>.

_____. Resolução CD/FNDE nº 45 de 18 de setembro de 2007. Revoga as Resoluções CD/FNDE nº 12, 13, 32 e 33 de 2007, estabelece critérios e procedimentos para a transferência automática dos recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado no exercício

de 2007. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2007/res045_18092007.pdf>..

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução CD/FNDE nº 12, de 03 de abril de 2009*. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência automática dos recursos financeiros para o exercício de 2009 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e para o pagamento de bolsas no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado. Brasília, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo escolar. 1996-2007*.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Todos juntos para democratizar a educação*. Brasília, 2004.

_____. *Brasil alfabetizado: caminhos da avaliação*. Brasília, 2006. (Coleção Educação para Todos, v. 18, Série Avaliação, n. 1). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13529%3Acolegao-educacao-para-todos&catid=194%3Asecad-educacao-continuada&Itemid=913>.

38

_____. *Documento nacional preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos – VI Confitea*. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&co_obra=145731&co_midia=2>.

FAORO, Raymundo. A aventura liberal numa ordem patrimonialista. *Revista da USP*, n. 17, p. 14-29, mar./maio 1993.

FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel: notas sobre o Estado e a política*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. (Cadernos do cárcere, v. 3).

HENRIQUES, Ricardo. *Aula inaugural do curso Educação na Diversidade: curso de extensão oferecido pela UnB em parceria com a Secad/MEC, no período de abril a junho de 2006*. [não publicado].

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2007: aspectos complementares da educação de*

jovens e adultos e educação profissional. [Brasília, 2007]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/suplementos/jovens/default.shtm>>.

LEMME, Paschoal. *Memórias de um educador*. 2. ed. Brasília: Inep, 2004. v. 5.

MANFREDI, Silvia Maria. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MACHADO, Maria Margarida. Gestão da educação de jovens e adultos: espaços possíveis de construção coletiva. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO (24.) E CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Vitória. [Trabalhos apresentados]. Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/anpae/simposio2009/cd_rom.php>.

MACHADO, M. M.; GROSSI JUNIOR, G. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação e nos Planos Estaduais de Educação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO (24.) E CONGRESSO INTERAMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2009, Vitória. [Trabalhos apresentados]. Vitória: Anpae, 2009.

NEVES, Lúcia M. W. Por que dois Planos Nacionais de Educação? In: NEVES, Lúcia M. W. (Org.). *Educação e política no limiar do século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

PAIVA, Vanilda P. Mobral: um desacerto autoritário – 1ª parte: o Mobral e a legitimação da ordem. *Síntese*, v. 8, n. 23, p. 83-114, set./dez. 1981.

_____. Mobral: a falácia dos números (Um desacerto autoritário II). *Síntese*, v. 9, n. 24, p. 51-72, jan./abr. 1982a.

_____. Estratégias de sobrevivência do Mobral (Um desacerto autoritário III). *Síntese*, v. 9, n. 25, p. 57-91, maio/jun. 1982b.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Ed. UnB, 1991. v. 1.

Maria Margarida Machado, doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, é professora adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.

mmm2404@gmail.com