

A AVALIAÇÃO DA EJA NO BRASIL: INSUMOS, PROCESSOS, RESULTADOS

Núcleo de Estudos
Educação de Jovens e Adultos

Vera Masagão Ribeiro,
Roberto Catelli Jr., Sérgio Haddad (Org.)

SÉRIE DOCUMENTAL

RELATOS DE
PESQUISA

39

INEP

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

ISSN 0104-6551

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | MEC

Secretaria Executiva

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educaçõais Anísio Teixeira | Inep

Diretoria de Estudos Educacionais | Dired

SÉRIE DOCUMENTAL
**Relatos de
Pesquisa**
39

**A avaliação da EJA
no Brasil:
insumos, processos,
resultados**

Núcleo de Estudos
Educação de Jovens e Adultos*

Vera Masagão Ribeiro,
Roberto Catelli Jr., Sérgio Haddad (Org.)

.....
* **Pesquisadores:** Denise Carreira, Eliane Ribeiro, Maria Clara Di Pierro, Maria Virgínia de Freitas, Roberto Catelli Jr., Salomão Ximenes, Sérgio Haddad, Vera Masagão Ribeiro **Assistentes:** Bianca Boggiani Cruz, Bruna Gisi, Luis Felipe Serrao, Mariana Sucupira, Michele Escoura e Uvanderson Silva.

Os autores deste texto são responsáveis pelas pesquisas previstas nas quatro metas em que se desdobrou a Proposta de Trabalho Constituição de Núcleo de Estudos Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos, resultados.

© Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)
É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

ASSESSORIA TÉCNICA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES

Clara Etiene Lima de Souza
Roshni Mariana de Mateus

REVISÃO E NORMALIZAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

Jair Santana Moraes

PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO

Raphael C. Freitas

CAPA

Marcos Hartwich

FICHA CATALOGRÁFICA

Elisângela Dourado Arisawa

TIRAGEM

1.000 exemplares

DISTRIBUIÇÃO

Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Setor de Indústrias Gráficas- Quadra 04- Lote 327, Térreo, Ala B
CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2022-3070
dired.publicacoes@inep.gov.br- <http://www.publicacoes.inep.gov.br>

A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos são de exclusiva
responsabilidade dos autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Núcleo de Estudos Educação de Jovens e Adultos.

A avaliação da EJA no Brasil : insumos, processos, resultados / Organizado por Vera Masagão
Ribeiro, Roberto Catelli Junior, Sérgio Haddad. — Brasília : Instituto Nacional de Estudos e
Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015.

56p. : il. – (Série Documental. Relatos de Pesquisa, ISSN 0104-6551;)

1. Educação de jovens e adultos. 2. Políticas Públicas em Educação. I. Título. II. Série.

CDU 374.7



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
INTRODUÇÃO	9
A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DE JOVENS E ADULTOS E AS TENDÊNCIAS RECENTES DA EJA NO BRASIL	12
O IMPACTO DA INCLUSÃO DA EJA NO FUNDEB: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO.....	18
O PROJOVEM: UM EXPERIMENTO COM PÚBLICO FOCALIZADO	24
INICIATIVA NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO VIA EXAMES: O ENCCEJA	31
A EJA COMO POLÍTICA AFIRMATIVA	36
O GRANDE ENIGMA.....	40
REFERÊNCIAS.....	45
SOBRE OS AUTORES.....	49



APRESENTAÇÃO

A primeira publicação da série Relatos de Pesquisa data de abril de 1993. Naquela época, o objetivo da série era divulgar, por meio de artigos-síntese, pesquisas financiadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Foram publicados, com tal finalidade, até julho de 1995, 34 números, que constituem parte da história das pesquisas fomentadas pelo Instituto. Esses primeiros números foram originalmente xerografados e posteriormente digitados e publicados em quatro coletâneas. Em 1999, com o encerramento da linha de fomento a pesquisas, é publicado o número 35 da série, que, excepcionalmente, apresenta um relatório de experiência de avaliação realizada por uma rede municipal de ensino.

Os últimos três números da série são publicados entre 2007 e 2008, depois de oito anos de pausa, demarcando uma época em que o Instituto passa a assumir outras ações de grande relevância. Não por acaso, é no final da década de 1990 que o Inep começa a investir nas avaliações em larga escala e na sistematização das coletas de dados. Embora se perceba que os estudos e pesquisas realizados pelo Inep no início dos anos 2000 tenham tido pouca visibilidade, é preciso frisar que essas atividades nunca deixaram de acontecer. Os números 36 e 37 apresentam dados descritivos que traçam panoramas do ensino superior no Brasil. O número 38, por sua vez, destaca a relação entre a formação de professores e sua atuação na educação básica.

Reconhecendo a necessidade e a importância de dar a conhecer ao público em geral os estudos e pesquisas realizados pelo Inep, seja em parceria com outras instituições, seja de iniciativa e execução próprias, este volume resgata o espaço da série Relatos de Pesquisa

para manter aberto o canal de compartilhamento de análises que possam contribuir com a compreensão de temas relevantes para o desenvolvimento do campo educacional no País. Por essa razão, este número se ocupa de um tema caro ao Brasil: a Educação de Jovens e Adultos (EJA), modalidade com grandes desafios a serem superados em um País ainda com baixo índice de escolaridade da população adulta.

O artigo-síntese publicado aqui é parte dos resultados do projeto financiado pelo Inep e desenvolvido pela Ação Educativa, cujo objetivo principal foi dar visibilidade a estudos avaliativos sobre problemas da EJA no Brasil e, com isso, fornecer a educadores e gestores informações importantes sobre programas e ações voltados para essa modalidade de ensino.

O projeto, cujos resultados estão sintetizados nesta publicação, foi concebido no âmbito de um convênio firmado entre o Inep e a Ação Educativa por meio de um Núcleo de Estudos. A criação ou manutenção de Núcleos de Estudos é feita em instituições de ensino superior ou instituições incumbidas de ensino ou pesquisa, públicas ou privadas, desde que sem fins lucrativos, com a finalidade de conjugar esforços entre o Inep e tais instituições, com vistas ao desenvolvimento de estudos e pesquisas de interesse para as políticas educacionais brasileiras. A Ação Educativa foi selecionada pelo edital público nº 02/2009, e os estudos foram desenvolvidos no período de julho de 2010 a fevereiro de 2013.

A publicação deste número busca contribuir para o aprimoramento da cultura avaliativa no campo da EJA, não só em termos de avaliação de resultados, mas também em termos de insumos e processos necessários para que os resultados educacionais sejam alcançados. Não obstante, trata-se, também, de uma reabertura da série para dar visibilidade ao debate técnico e científico por meio da divulgação de estudos e pesquisas.

Assessoria Técnica de Editoração e Publicações
Diretoria de Estudos Educacionais (Dired/Inep)

A AVALIAÇÃO DA EJA NO BRASIL: INSUMOS, PROCESSOS, RESULTADOS¹



RESUMO

Diante da escassez de pesquisas sobre avaliação de políticas públicas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, a Ação Educativa (organização de pesquisa e intervenção política no campo da educação) propôs a criação de um Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos que levantasse avaliações de políticas públicas realizadas em âmbito federal sobre a modalidade na última década. Ao todo foram quatro frentes de pesquisas que estão neste texto expostas: 1) avaliação do impacto sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências da EJA (Encceja); 2) análise da implementação do ProJovem Urbano, a partir da perspectiva do direito educacional da população jovem; 3) análise de impactos da implantação do repasse do Fundeb para a EJA em municípios paulistas; e 4) correlação entre as desigualdade de gênero e raça nos índices de alfabetismo nacional e a estratégia de realocação da EJA como política pública de ação afirmativa. O que as pesquisas mostraram foi a necessidade de articulação entre as diversas possibilidades educacionais, constituindo uma política integrada e comprometida com o objetivo de transformar a demanda potencial da EJA em demanda real.

Palavras-chave: Educação; Educação de Jovens e Adultos; Políticas Públicas em Educação de Jovens e Adultos; Política Educacional.

¹ O texto tomou por base as pesquisas realizadas no âmbito da Proposta de Trabalho Constituição de Núcleo de Estudos Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos, resultados, apresentada pela Ação Educativa em resposta ao Edital de Seleção nº 2, de 4 de agosto de 2009, financiada pelo Inep e realizada entre dezembro de 2010 e fevereiro de 2013.



ABSTRACT

ASSESSING YOUTH AND ADULT EDUCATION IN BRAZIL: INPUTS, PROCESSES, RESULTS

In face of the scarcity of research on evaluation of public policies for Education for Youth and Adults (EJA) in Brazil, the NGO Ação Educativa proposed the creation of a Center for Research on Youth and Education Adults who raised reviews of public policies implemented at the federal level on the modality in last decade. Altogether, there were four areas of research that are exposed in this paper: 1) assessing the impact on the National Exam for the certification of Competences of Youths and Adults (Encceja); 2) analysis of the implementation of the Urban ProJovem in the perspective of the direct education of young people; 3) analysis of impacts of the implementation of the Fundeb for the EJA in the São Paulo; and 4) correlation between gender inequality and race in the rates of national literacy strategy and the relocation of the EJA as a public policy of affirmative action. What the research showed was the need for coordination between the various educational opportunities, providing an integrated and committed to the goal of transforming the potential demand into real demand EJA policy.

Keywords: *education; youngsters and adults; public policies; educational policy; policy on Youth and Adult Education; Youth and Adult Education.*

INTRODUÇÃO

A educação de jovens e adultos, no Brasil e no mundo, é carente de pesquisas de caráter avaliativo que produzam evidências orientadoras para a tomada de decisões sobre políticas e práticas pedagógicas (HADDAD *et al.*, 2000; SILVA, 2009). Tal carência já fora identificada como problema da educação de forma geral, sendo agravada nessa modalidade educativa. D. Hargreaves, na década de 1990, contribuiu decisivamente para instaurar um frutífero debate em torno desse tema, denunciando o divórcio entre a pesquisa acadêmica e a prática educacional. Propunha que os órgãos de fomento à pesquisa induzissem uma produção científica mais colada às necessidades da prática, com emprego de métodos rigorosos que produzissem evidências confiáveis sobre quais os melhores caminhos para obter resultados desejáveis no campo educacional; os gestores e educadores, por sua vez, deveriam conhecer e dominar estratégias e metodologias educacionais cuja eficácia fosse baseada em evidências fornecidas pela pesquisa científica (HAMMERSLEY, 2007). Os adeptos dos métodos quantitativos e experimentais nas ciências sociais abraçaram o argumento, postulando que só esse tipo de pesquisa poderia gerar evidências válidas para fundamentar a prática. Seus oponentes, por sua vez, destacavam que a educação é um campo prático fortemente marcado pelos valores, onde o “dever ser” se interpõe entre o “é” e o “não é”. O conteúdo da educação refere-se a conceitos, procedimentos, atitudes e valores que os grupos sociais almejam distribuir de forma mais ou menos equitativa por meio do ensino formal nos seus diferentes níveis. Abrange também uma série de padrões de pensamento e comportamento, que são transmitidos de modo não explícito, podendo assim gerar resultados indesejáveis. Portanto, mais do que outros campos em que a ciência pode ser aplicada, como o da medicina, que Hargreaves usa como termo de comparação. A compreensão da realidade é matizada pela reflexão, pelo debate e por estratégias de convencimento sobre o que ela deve ou pode ser.

Sem dúvida, o reconhecimento da necessidade de reunir evidências empíricas que permitam avaliar, de forma comparativa, os resultados educacionais conseguidos pelos sistemas de ensino formal e por programas educacionais, metodologias ou tecnologias específicas se impôs em muitas partes do mundo e no Brasil, à medida que os problemas relacionados à qualidade minam os esforços realizados para atingir uma maior cobertura dos serviços educacionais. Se, antes, as desigualdades sociais reproduziam-se principalmente pela exclusão de certas parcelas da população dos sistemas de ensino, com sua universalização, as desigualdades são repostas pela diferenciação da experiência

escolar em termos de qualidade. Conhecer os fatores que levam a resultados tão desiguais dentro de um sistema de ensino e as medidas que podem mitigar a reprodução das desigualdades no campo educacional torna-se imperativo aos pesquisadores, gestores e educadores comprometidos com os ideais de uma educação democrática e promotora de justiça social.

Os sistemas padronizados de avaliação de aprendizagem em larga escala já se generalizaram no Brasil e são reconhecidos como ferramenta de gestão e prestação de contas à população sobre os resultados de políticas educacionais. Seu uso ainda é muito limitado para orientar propostas pedagógicas e decisões dos educadores sobre metodologias de ensino, porém servem, cada vez mais, como parâmetro para que os atores educacionais se situem em relação ao conjunto. É fato que o alcance e mesmo a validade dos dados obtidos por essas avaliações padronizadas ainda geram controvérsias entre educadores e acadêmicos. No campo da EJA, a resistência às avaliações padronizadas em larga escala se deve, sobretudo, a uma posição defensiva legítima, num contexto em que os direitos educativos de jovens e adultos não são tão solidamente reconhecidos como os das crianças e adolescentes. Quando se trata de avaliar a educação dirigida a esses segmentos, o que está em jogo é buscar meios de realizá-la melhor, enquanto que, na avaliação em EJA, pelo escasso reconhecimento do direito à educação ao longo da vida e pela pouca institucionalidade da modalidade, resultados insatisfatórios são temidos por acarretarem o recuo dos investimentos ou mesmo a extinção dos programas. O contexto mais geral, no qual a cultura de avaliação na EJA deve ser compreendida, portanto, é o de uma modalidade com investimentos insuficientes, cuja importância não está amplamente afirmada nas políticas públicas, resultando em experiências precárias de oferta de serviços e, como não poderia deixar de ser, em limitações quanto à extensão e à qualidade da informação científica, que poderia, de fato, contribuir para sua expansão e melhoria.

Ao lado desses fatores de natureza político-ideológica, é necessário considerar também fatores bem objetivos que amplificam os desafios da avaliação em EJA. Trata-se de uma modalidade complexa, que abrange diferentes formatos de programas de ensino – presencial, semipresencial, seriado, semestral ou anual, modular ou por disciplina –, além da possibilidade de aferição de competências e certificação por meio de exames. Os sistemas de coleta e sistematização de informações educacionais desenhados para a educação básica – sejam os do Inep/MEC, sejam os de secretarias estaduais e municipais de educação – não conseguem ainda abranger tal complexidade, gerando séries de dados que demandam ajustes e adaptações. A EJA também não conta, salvo

raríssimas exceções, com um corpo profissional próprio ou com instalações específicas; nela a docência é realizada por professores da educação regular em caráter complementar em espaços destinados ao ensino regular ou a outras finalidades. Tal situação não favorece a identificação adequada dos gastos realizados especificamente nessa modalidade nos sistemas oficiais de registro das finanças públicas.

Finalmente, outro conjunto de fatores que geram a complexidade da avaliação na EJA diz respeito ao fato de que seu público já está inserido na vida produtiva e cidadã, o que permite ampliar o leque das expectativas quanto aos seus resultados. Para a educação regular, normalmente, os sistemas de avaliação se contentam com a verificação das aprendizagens dos conteúdos curriculares, na expectativa de que os benefícios psicossociais dessas aprendizagens tenham lugar num tempo futuro. No caso da educação de adultos, espera-se que as aprendizagens realizadas surtam efeitos psicossociais mais imediatos: alfabetização funcional, engajamento em práticas de leitura e escrita, melhora da autoconfiança, empregabilidade, engajamento político. Por outro lado, a consideração do público jovem e adulto como trabalhadores e cidadãos plenos remete, também, à necessidade de reconhecer que esse público realiza aprendizagens de forma autônoma e independente do ensino formal, assim como à expectativa de que se reconheça e se certifique aprendizagens realizadas por diferentes trajetórias formativas.

Se, por um lado, toda essa complexidade dificulta a padronização e a utilização extensiva de instrumentos de avaliação na EJA, não deixa, por outro lado, de instigar o espírito científico daqueles que se dispõem a conhecer de modo abrangente os sentidos mais profundos do fazer educacional, suas intrincadas relações com a reprodução e/ou com a transformação social. Animados por esse espírito, os autores deste trabalho propuseram ao Inep uma Proposta de Trabalho que previa a realização de quatro estudos, abordando diferentes aspectos da EJA. O interesse foi compor um panorama diverso, referenciado por uma concepção ampla de avaliação, que abarca não só resultados de aprendizagem e impactos psicossociais, mas, também, os insumos e processos que os viabilizam, ou seja, as políticas e práticas educacionais.

Focalizando a questão do financiamento, um dos estudos analisou o impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo, explorando as possibilidades de combinação de esforços das diversas esferas de governo, no que se refere à disponibilidade de fontes de financiamento e de adesão política à modalidade educativa. Desafios do regime de colaboração também emergiram das análises de outras duas pesquisas, uma que analisou a implantação do Exame Nacional

de Certificação de Competências de Jovens e Adultos, o Encceja, e outra que focalizou o ProJovem Urbano. Essas pesquisas também exploram a competição e/ou as sinergias que se estabelecem entre programas mais instituídos e, por isso, reconhecidos como estruturantes desse campo de políticas, como os cursos de EJA presenciais e semipresenciais promovidos pelas redes de ensino estaduais e municipais, com estratégias alternativas que, no caso, foram propostas pelo nível federal de governo, com a unificação e a padronização da certificação por meio de exames e de um programa de ensino básico e de qualificação profissional experimental e emergencial voltado para um público jovem. Em ambos os estudos, são feitas comparações entre o público da EJA, tal como registrado nas bases do Censo Escolar, e os dados estatísticos desses programas, na tentativa de identificar até que ponto as iniciativas concorrem pelos mesmos públicos ou se complementam. Finalmente, uma quarta Proposta de Trabalho analisou como as desigualdades educacionais afetam diferentes grupos da população, destacadamente a população branca e negra, os homens e as mulheres, e em que medida as políticas de EJA assumem o enfrentamento dessas desigualdades.

No presente artigo, procuramos articular os principais achados desses estudos, identificando, nos acertos e nas insuficiências das políticas, pistas orientadoras de novas estratégias com as quais se possa enfrentar de forma mais vigorosa a exclusão educacional que ainda afeta parcela importante da população brasileira, reinventando caminhos para realizar a EJA como política afirmativa, promotora da igualdade, com alargamento das fronteiras da escola e afirmação do direito de aprender ao longo da vida.

A SITUAÇÃO EDUCACIONAL DE JOVENS E ADULTOS E AS TENDÊNCIAS RECENTES DA EJA NO BRASIL

De acordo com a legislação vigente, consideramos como público potencial da EJA correspondente ao Ensino Fundamental (EJA-EF) todos os brasileiros e brasileiras de 15 anos ou mais de idade que não têm instrução e que não completaram o Ensino Fundamental. Como público potencial da EJA correspondente ao Ensino Médio (EJA-EM), são considerados todos os maiores de 17 anos que não completaram o Ensino Médio, embora tenham completado o Fundamental. Os dados do Censo 2010 informam que esses públicos correspondiam a 65 milhões e 22 milhões de brasileiros respectivamente.

Das 65 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que não completaram o Ensino Fundamental, cerca de 1,3 milhão (2%) estava de fato cursando a EJA no nível fundamental e outros 851 mil (6,2%) estavam em classes de alfabetização de jovens e adultos, enquanto aproximadamente 4,9 milhões (7,5%) estavam cursando o ensino fundamental regular com defasagem na relação idade/série ideal. Entre os 22 milhões que não completaram o Ensino Médio, cerca de três milhões (14,7%) cursavam o ensino médio regular e 1,5 milhão (7,2%) cursava a EJA-EM. Os dados evidenciam, portanto, que o atendimento do público potencial da EJA é mínimo, e que, mesmo estando parte da demanda sendo atendida pelo ensino regular, há parcela importante – 90,5% para o EF e 77,9% para o EM – que está fora da escola.

Se a oferta de EJA estivesse totalmente adequada à demanda, esperaríamos que a distribuição da idade entre os que frequentam e os que não frequentam de fato a EJA fosse a mesma. Porém, a distribuição etária dos alunos que declararam estar matriculados na EJA é bem diferente da distribuição dos que não a frequentam. Os mais jovens desse público potencial, especialmente nas faixas de 18 a 24 anos, estão mais presentes entre os que frequentam a EJA (oferta) do que entre os que os que não a frequentam (demanda). Entre os mais velhos, a relação se inverte. A mesma relação se verifica entre oferta e demanda da EJA no Ensino Médio, porém menos acentuada, uma vez que a maior parte dos mais velhos não chega a completar o Ensino Fundamental e não participam do público potencial da EJA-EM.

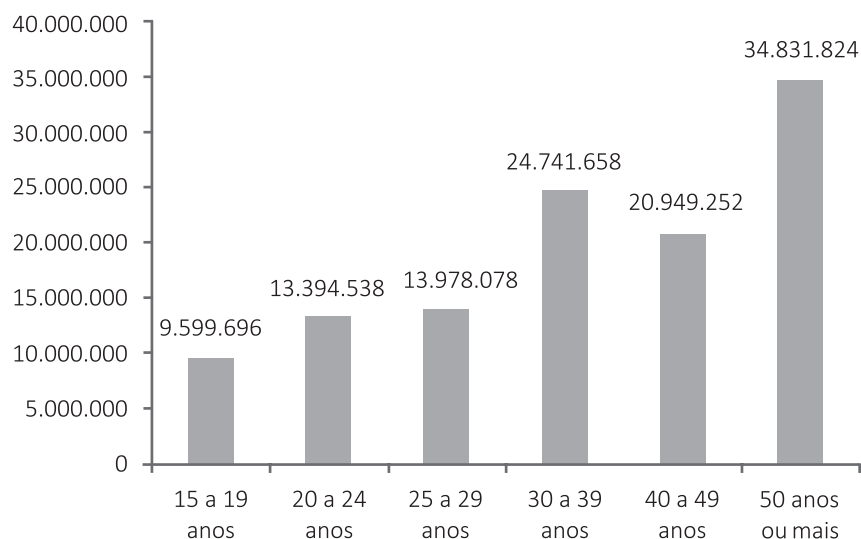


Gráfico 1 – Pessoas com 15 anos ou mais que não tinham concluído o ensino fundamental e não frequentavam a escola

Fonte: IBGE/Censo 2010.

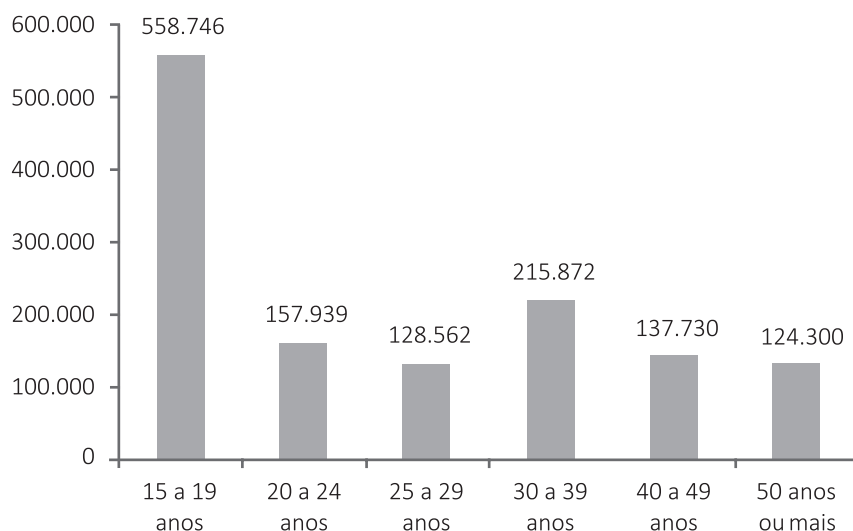


Gráfico 2 – Pessoas com 15 anos ou mais que não tinham concluído o ensino fundamental e frequentavam a escola em 2010

Fonte: IBGE/Censo 2010.

Segundo a Pnad 2009, o público potencial de EJA se distribui de forma equilibrada entre homens e mulheres, nas mesmas proporções que na população em geral, porém há, aproximadamente, 10% a mais de mulheres que efetivamente frequentam a modalidade, tanto para a EJA-EF quanto para a EJA-EM. Tal fenômeno, provavelmente, reflete a maior persistência das mulheres em permanecer no sistema de ensino, como mostram as estatísticas da educação básica e superior em geral.

Com relação à cor, a Pnad indica que a proporção de pretos e pardos no público potencial da EJA é maior do que na população em geral e que, além disso, eles são os que, proporcionalmente, mais frequentam efetivamente a EJA, como mostra a Gráfico 3.

Em síntese, os dados revelam que a demanda não atendida de EJA no Brasil é enorme, correspondendo a 90,5% dos 65 milhões que ainda não completaram o ensino fundamental e a 77,9% dos 22 milhões que teriam ainda o ensino médio a completar, para ter garantido seu direito à educação básica. A modalidade EJA corresponde ao atendimento de uma parcela mínima do público potencial, sendo que dela participam, predominantemente, em especial no EJA-EF, jovens, mulheres e pessoas negras. E se é verdade que para todos os que não tiveram assegurado o direito à educação básica pesam limitações no acesso ao

trabalho e à renda, à participação social e política, para os jovens, as mulheres e as pessoas negras, tais limitações se manifestam de forma particularmente aguda, como fartamente documentado por estudos de sociologia e economia (SOUZA; RIBEIRO; CARVALHAES, 2010; BARBOSA, 2005).

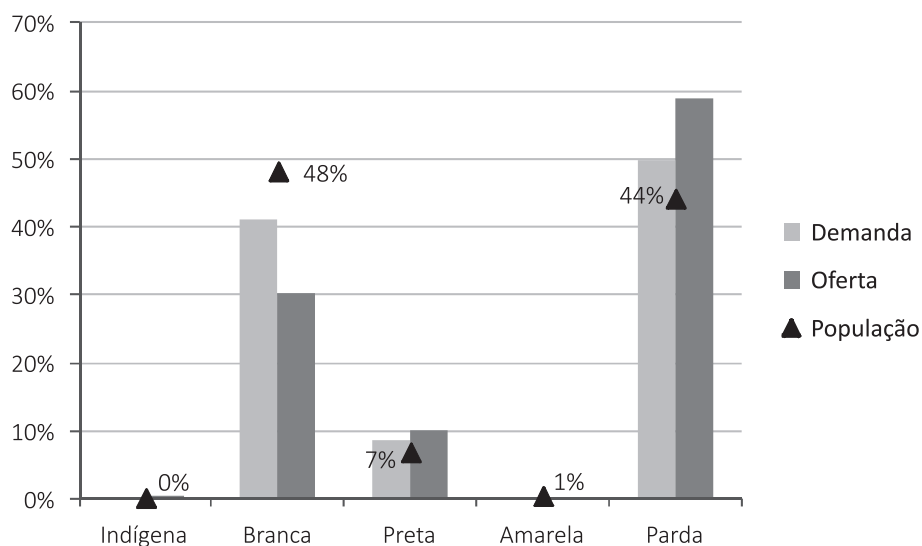


Gráfico 3 – Participação na população total, no público potencial que não frequenta (demanda) e que frequenta (oferta) a EJA-EF – 2009

Fonte: IBGE/Censo 2010.

Pode-se ter uma ideia do significado dos avanços e dos déficits educacionais que ainda persistem, lançando-se mão dos dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), que por anos monitorou os níveis de habilidade da população brasileira jovem e adulta (entre 15 e 64 anos), por meio da aplicação de testes de habilidade de leitura e matemática. A Tabela 1 mostra que houve avanços na superação da condição de analfabetismo absoluto e também na condição de domínio rudimentar das habilidades de alfabetismo. Porém tal avanço se traduz principalmente num aumento da população adulta que alcança um nível básico de alfabetismo. O nível pleno, que nos critérios estabelecidos pelo Inaf corresponderia ao que se espera das pessoas que possuem o ensino fundamental completo, não avança ao longo da década, mantendo-se em torno de apenas um quarto da população.

Tabela 1 – Evolução do Indicador de Alfabetismo Funcional da população de 15 a 64 anos de idade. 2001-2011*

Níveis	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2007	2009	2011
Analfabeto	12%	13%	12%	11%	9%	7%	6%
Rudimentar	27%	26%	26%	26%	25%	20%	21%
Básico	34%	36%	37%	38%	38%	46%	47%
Pleno	26%	25%	25%	26%	28%	27%	26%
Bases	2000	2000	2001	2002	2002	2002	2002

Fonte: Inaf Brasil 2001 a 2011.

* Os resultados até 2005 são apresentados por meio de médias móveis de dois em dois anos, de modo a possibilitar a comparabilidade com as edições realizadas nos anos seguintes.

O Inaf mostra, focalizando a população de jovens e adultos, grande parte destes inserida no mercado de trabalho e os resultados de uma ampliação de oportunidades educacionais sem qualidade, que repõe a necessidade de continuidade de estudos e de educação continuada de forma geral. Ainda que na década compreendida tenha aumentado o percentual da população que alcança os níveis médios e superior de ensino, o resultado dessa escolarização em termos de domínio das habilidades básicas diminuiu.

Tabela 2 – Níveis de alfabetismo da população de 15 a 64 anos de idade por escolaridade – 2001-2011

Níveis	Até Ensino Fundamental I		Ensino Fundamental II		Ensino Médio		Ensino Superior	
	2001-2002	2011	2001-2002	2011	2001-2002	2011	2001-2002	2011
Analfabeto	30%	21%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Rudimentar	44%	44%	26%	25%	10%	8%	2%	4%
Básico	22%	32%	51%	59%	42%	57%	21%	34%
Pleno	5%	3%	22%	15%	49%	35%	76%	62%
Bases	797	536	555	476	481	701	167	289

Fonte: Inaf Brasil 2001-2002 e 2011.

Ainda que o atendimento na EJA tenha sido sempre diminuto frente à demanda, verificava-se um crescimento importante no número de matrículas dessa modalidade até 2007, quando começa a diminuir em todo o país, como ilustra o Gráfico 4.

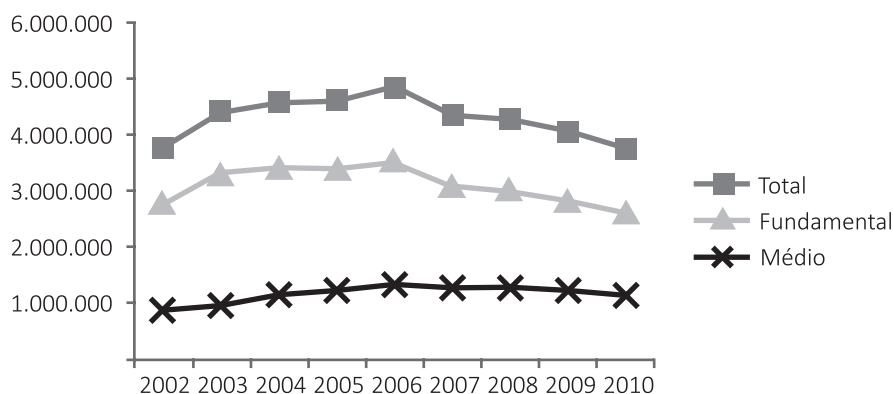


Gráfico 4 – Matrículas dos cursos presenciais de EJA no Brasil por segmento – 2002-2010
 Fonte: MEC/Inep.

Ainda que a queda mais acentuada de 2007 possa ser parcialmente atribuída a uma mudança no método de coleta dos dados naquele ano, a queda nos anos subsequentes confirma a tendência, que se repete em todas as regiões geográficas do País e na maior parte dos Estados. A situação gerou perplexidade entre gestores de políticas, estudiosos, educadores e ativistas comprometidos com a defesa dos direitos educacionais, principalmente porque justamente em 2007, com a instituição do Fundeb, a EJA foi incluída no sistema de fundos que regula a colaboração entre esferas de governo no financiamento da educação básica e, desde 2003, uma série de medidas vinha sendo tomada em âmbito federal, para fortalecer a oferta de EJA por Estados e municípios.

Em 1996, quando o sistema de fundos para o financiamento da educação foi instituído apenas para o ensino fundamental, a EJA havia sido dele excluída por veto presidencial. Ainda que com fator de ponderação de 0,8 do valor de referência e com um limite de gastos na marca dos 15% do Fundo, a expectativa era a de que a inclusão da EJA no Fundeb seria um importante indutor de oferta e que a enorme demanda potencial automaticamente responderia a ela. O fato de essa expectativa não ter se cumprido gerou uma série de hipóteses, entre elas, a concorrência indesejável de programas voltados ao mesmo público, como o ProJovem, ou ainda o novo impulso dado à certificação via exames devido à criação do Enceja. Tais alternativas desestimulariam o público a buscar os cursos presenciais de EJA, dificultando a consolidação do formato que vinha se impondo como estruturante da política.

Os estudos realizados no âmbito da proposta de trabalho da Ação Educativa apoiada pelo Inep indicam, entretanto, que a problemática é mais complexa: remete aos valores e

às concepções que animam as políticas públicas e sua disposição para atrair a demanda por meio de busca ativa e oferta de conteúdos e condições adequadas aos educandos jovens e adultos e à capacidade de não somente sobrepor diferentes formatos, mas de integrá-los num todo que responda às necessidades e às expectativas de um público muito diverso em termos de faixa etária, experiência de vida, inserção no mercado de trabalho e pertencimento regional, de gênero e racial. A história da EJA ensina que a demanda potencial não se transforma em demanda real sem que haja estímulo por parte das políticas públicas, tanto por meio da oferta de serviços de qualidade quanto pela busca ativa daqueles que podem ser beneficiados por eles.

O IMPACTO DA INCLUSÃO DA EJA NO FUNDEB: O CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A pesquisa coordenada por Di Pierro, como parte da Proposta de Trabalho da Ação Educativa apoiada pelo Inep, tomou como foco de análise os impactos da implantação do Fundeb nos municípios paulistas no período 2005-2010. Partiu do suposto de que o financiamento é um aspecto crucial para a consolidação da EJA no sistema de educação básica no País. De fato, diversos estudos demonstram que o financiamento é componente-chave das políticas de EJA, ora impulsionando-as – como no final da década de 1940, quando um percentual do Fundo Nacional do Ensino Primário foi direcionado ao ensino supletivo de adolescentes e adultos (BEISIEGEL, 2003) –, ora restringindo-as – como no período de 1997 a 2006, quando as matrículas na escolarização de jovens e adultos foram excluídas dos cálculos do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) (DI PIERRO, 2001, 2005; GOUVEIA, 2008). O financiamento é também um dos meios pelos quais a União exerce a indução de políticas desconcentradas, empregando recursos fiscais na operação de transferências “voluntárias”, condicionadas à adesão dos governos subnacionais aos programas concebidos e controlados pela esfera federal.

Os estudos sobre os custos, o financiamento e o gasto público com a educação de jovens e adultos são escassos, e seus autores se ressentem da falta de informações fidedignas desagregadas (DI PIERRO, 2000; HADDAD *et al.*, 2002). Em meados da década de 1990, o gasto público com EJA correspondia a 1,4% da despesa em educação, prevalecendo o investimento dos Estados (62,3%) e dos municípios (28,4%) sobre aquele (9,2%)

realizado pela União (ABRAHÃO; FERNANDES, 1999). Estimativas realizadas para o período 2001-2004 mostram que a despesa média anual dos Estados e municípios na modalidade de ensino destinada aos jovens e adultos representava aproximadamente 0,3% do PIB e cerca de 10% do gasto com educação básica, situado naquele período em torno de 3% do PIB (BRASIL, 2008; CASTRO, 2007), montante insuficiente para fazer frente aos desafios educativos reconhecidos na legislação nacional e nos compromissos assumidos pelo País no plano internacional.

A implantação do Fundeb modificou parcialmente esse quadro, à medida que permitiu a consideração das matrículas na EJA, ainda que em condições desfavoráveis, em comparação com as demais modalidades de ensino (CALLEGARI, 2008; GOUVEIA, 2008; PINTO, 2007). Além disso, durante a primeira década do novo milênio, a EJA ganhou mais espaço na agenda do governo federal brasileiro, cujas políticas passaram a combinar medidas de inclusão da modalidade nos esquemas de colaboração entre as três esferas de governo, para a provisão descentralizada de educação básica (incluindo o financiamento e a assistência aos estudantes), com programas desconcentrados de alfabetização, elevação de escolaridade, capacitação profissional e certificação pela via de exames (DI PIERRO, 2012; DI PIERRO; VOVIO; ANDRADE, 2008; HENRIQUES; IRELAND, 2005).

Por essas razões, o estudo partiu da hipótese de que a tendência à municipalização do ensino fundamental teria continuidade no Estado de São Paulo e de que a oferta de serviços educativos tenderia ao crescimento, sem que, contudo, estivessem dadas as condições para a provisão de um ensino de qualidade.

Para testar essas hipóteses no Estado de São Paulo, foi elaborado um banco de dados para uma amostra de municípios paulistas, com o objetivo de estudar o comportamento dessa modalidade de ensino a partir de 38 variáveis, ordenadas em três eixos de informação: 1) dados sociodemográficos, 2) dados educacionais, 3) dados de financiamento da educação. A caracterização da amostra pesquisada registrou a enorme diversidade econômica e a heterogeneidade de condições de financiamento público do ensino nos municípios paulistas, evidenciando que o efeito de equalização do Fundeb mitiga, mas não elimina as desigualdades financeiras entre os municípios. A insuficiente declaração do gasto público com a EJA, entretanto, restringiu uma avaliação mais precisa, mas foi possível encontrar evidências de que o gasto público na modalidade está aquém do teto e dos valores estabelecidos no Fundeb.

Tanto no Estado quanto nos municípios da amostra foi acentuada a queda no número de matrículas nas redes públicas estaduais e municipais, seguindo a tendência nacional. A análise estatística do banco de dados, porém, não identificou correlação significativa entre as

variáveis explicativas selecionadas e o comportamento declinante das matrículas, o que a pesquisa procurou aferir na etapa qualitativa. Foram selecionados cinco municípios para os estudos de caso (Cubatão, Dois Córregos, Jundiaí, Ribeirão Preto, São Caetano do Sul), nos quais se fez uma caracterização mais detalhada da oferta de EJA, para obter dados sobre o gasto municipal na manutenção e no desenvolvimento da EJA e colher depoimentos dos gestores públicos sobre os fatores que interferem nas decisões de ampliação ou redução da oferta da modalidade nas redes públicas dos municípios.

A primeira conclusão que salta à vista na análise dos casos apreciados são os graves problemas de informação que afetam a pesquisa, a gestão, a participação e o controle social dos serviços públicos de EJA. Como já mencionado, a coleta de dados pelo Censo Escolar mereceria uma série de ajustes para se adequar aos vários formatos de oferta da EJA; além disso, a administração estadual e as municipais não mantêm registros próprios que viabilizem um monitoramento efetivo das matrículas e do rendimento nos diversos programas e nos exames de certificação. Outro âmbito em que as informações são insuficientes e pouco fidedignas é aquele do gasto público das esferas subnacionais de governo com a EJA, que são claramente subdeclarados, conforme haviam concluído Volpe (2010) e Araújo (2012). Embora existam três diferentes bases de dados oficiais destinadas ao controle das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e à transparência pública – Finanças do Brasil (Finbra), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e Tribunal de Contas do Estado (TCE) –, cada uma delas pode ser alimentada por diferentes órgãos da administração, adotando critérios variados, o que frequentemente resulta em incongruências. Por outro lado, embora as regras do Fundeb definam anualmente um valor de referência para o gasto por aluno da EJA em cada unidade da Federação, os governos subnacionais não são obrigados a se orientar por esse parâmetro para executar o gasto, nem mesmo a informar as despesas efetuadas nessa subfunção; e, quando o fazem, podem incluir ou omitir na declaração certas rubricas, sendo frequente a omissão do principal componente de gasto, que são os salários e encargos com pessoal. O resultado é a impossibilidade de aferir, com rigor, os custos da EJA, analisar o comportamento e acompanhar a evolução dos gastos, relacionando insumos e resultados. Se a inclusão da EJA nos cálculos do Fundeb tem o intuito de induzir o comportamento dos governos subnacionais, viabilizando e incentivando a ampliação da oferta da modalidade e a melhoria de sua qualidade, os dados coletados nessa frente de pesquisa mostram que essa estratégia só terá eficácia se os valores de referência forem considerados não só para efeitos de captação dos recursos

do Fundo, mas também para a execução dos gastos, cuja transparência pública requer regulamentação nacional urgente.

No conjunto do Estado de São Paulo e nos municípios que serviram como estudos de caso, confirma-se o acentuado declínio das matrículas na EJA no período 2005-2010, tanto nos cursos de ensino fundamental quanto nos de ensino médio. Embora o recuo tenha ocorrido em todas as etapas e em ambas as redes públicas, houve queda mais acentuada de matrículas estaduais nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio. Os números corroboram testemunhos colhidos em entrevistas, nos quais gestores municipais se queixam do governo estadual pela transferência, não negociada com os municípios, de responsabilidades que as duas instâncias governamentais deveriam compartilhar na provisão do ensino fundamental, e também oferecem evidências de que o Estado vem se omitindo de responsabilidade que lhe é própria, como a provisão do ensino médio.

De fato, observa-se, no Estado de São Paulo, uma transição demográfica na qual a população jovem diminui sua participação na pirâmide etária, porém tal mudança se realiza em ritmo lento e de modo discreto, que não justifica a brusca redução de matrículas (FIPE, 2010; SEADE, 2010). É verdade que a escolaridade média dos jovens no Estado de São Paulo vem se elevando, mas os dados dos censos escolares sobre a idade dos estudantes do ensino dito “regular” nos cinco municípios estudados mostram comportamentos variados, sendo mais comum o crescimento que a redução do número daqueles que cursam a educação básica com idades defasadas em relação à série em que estudam.

Embora nem a demografia nem as estatísticas educacionais validem a crença difundida entre os gestores de que a demanda potencial por EJA esteja declinando, os testemunhos colhidos são unânimes em diagnosticar que a procura por vagas é reduzida, a frequência intermitente, a evasão elevada e os índices de conclusão muito baixos. Considerando que, no caso da EJA, a configuração da oferta escolar molda a demanda (MESSINA, 1993), adquire força a hipótese de que é necessário rever o rígido modelo escolar predominante (reduzido à aceleração de estudos do “ensino supletivo”), em favor de formas de organização mais flexíveis, relevantes, apropriadas e atrativas (de que é exemplo o CMEJA Prof. Dr. André Franco Montoro, de Jundiaí, um dos municípios estudados), o que requer, entre outros insumos, a formação específica de docentes, equipes pedagógicas e gestores.

Ainda que a postergação da EJA na rede estadual de ensino salte aos olhos, os mecanismos que a promovem não são explícitos, e os agentes governamentais entrevistados foram extremamente zelosos em negar a existência de políticas de restrição à oferta. Os sinais de desprestígio da modalidade são discretos e podem ser encontrados na inadequação

do calendário antecipado, na passividade da “chamada pública” (reduzida à publicação das datas de inscrição no *Diário Oficial*), na exigência de número mínimo de candidatos para a abertura de turmas, na política de nucleação em escolas-polo e no veto à atribuição de turmas de EJA a professores efetivos (medidas essas operadas por comunicação oral ou por mecanismos informais, uma vez que não foi possível localizar portarias ou documentos oficiais que orientem explicitamente nessa direção), reforçados pela ausência de oportunidades de formação continuada e de materiais didáticos específicos para a modalidade.

Os gestores de ambas as redes públicas de ensino admitem que o modelo escolar predominante não é suficientemente flexível, relevante ou atrativo para boa parte dos cidadãos aos quais se destina. No caso dos gestores municipais, essa admissão impulsiona a procura por alternativas mais efetivas, como a criação de escolas especiais para adultos, a adesão a programas de alfabetização que se desenvolvem nas comunidades (como é o caso do Mova ou do Programa Brasil Alfabetizado), que oferecem algum auxílio econômico aos estudantes (como é o caso do ProJovem Urbano) ou que proporcionam qualificação profissional (como é o caso do Proeja/FIC).

Com respeito à transferência da União para os governos subnacionais, os estudos de caso evidenciam que os programas universais – que, finalmente, incluíram os estudantes da EJA entre os beneficiários do transporte escolar (PNTE), da merenda (Pnae), do livro didático (PNLD) e dos recursos descentralizados para as unidades escolares (PDDE) – melhoraram as condições de oferta da EJA e suprimiram obstáculos que dificultavam o acesso ou a permanência de estudantes. Pode-se cogitar que, se tais programas não tivessem sido implementados, a redução de matrículas poderia ter sido ainda mais drástica. No que concerne às transferências negociadas da União ao Estado e seus municípios, que são condicionadas pela adesão dos governos subnacionais aos programas federais de alfabetização (PBA) e de elevação da escolaridade (ProJovem ou Proeja), constatou-se que o governo estadual foi refratário a todos eles, provavelmente em razão da acirrada competição eleitoral que envolveu os partidos políticos que ocupavam os executivos federal e estadual (PT e PSDB, respectivamente) no período analisado (VIEIRA, 2011).

A presença dos programas federais nos municípios paulistas foi reduzida e não obedeceu a um padrão claro: o Brasil Alfabetizado, aberto a qualquer município, esteve presente apenas em Cubatão e Ribeirão Preto (Dois Córregos não conseguiu mobilizar candidatos ao programa); já o ProJovem Urbano, originalmente focalizado em municípios com mais de 200 mil habitantes, recebeu a adesão de Ribeirão Preto, mas não a de Cubatão, Jundiaí ou São Caetano do Sul. O que foi possível observar, nos casos em que houve adesão

dos municípios aos programas federais, é que isso não representou uma ampliação do atendimento final, mas sim a substituição dos serviços mantidos pelos municípios com recursos próprios ou a diversificação de formas de organização da EJA, de modo a atrair grupos sociais distintos, sempre com o risco de competição ou de superposição e dificuldades de integração, com reduzido fluxo de egressos dos programas para as etapas subsequentes nos sistemas municipais ou estaduais de ensino.

As relações entre o Estado e os municípios se caracterizam mais pela delegação de responsabilidades que pela colaboração propriamente dita. A Secretaria de Estado da Educação não provê qualquer aporte aos municípios, seja financeiro ou técnico, para a provisão da EJA. O Estado, que já se retirara unilateralmente da oferta das séries iniciais do ensino fundamental em 1996, vem progressivamente se retirando também da oferta das séries finais, sem negociar com os municípios a transferência desse encargo, o que teve repercussões negativas nas matrículas dessa etapa. Embora, na maior parte dos casos (exceto em Jundiaí), tenha havido queda nas matrículas em ambas as redes, houve um nítido processo de municipalização das matrículas, especialmente visível nas séries finais do ensino fundamental, mas também no ensino médio (exceção feita a São Caetano do Sul, onde a rede estadual se manteve estável, enquanto a rede municipal se contraiu). Os estudos de caso registraram manifestações de insatisfação dos gestores municipais com respeito àquele que é o único ponto de contato entre as redes municipal e estadual de ensino: a transição dos egressos das séries iniciais para as séries finais, ou do ensino fundamental para o ensino médio.

Considerados os dados reunidos nesta pesquisa, podemos afirmar que, exceto a redistribuição de recursos proporcionada pelo Fundeb, as demais relações federativas não obedeceram ao princípio redistributivo.

Com base no que se pode observar nos estudos de caso, podemos afirmar que o Fundeb ampliou os recursos para a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em todos os municípios onde foram feitos estudos de caso, e mesmo aqueles com receita líquida negativa do Fundo (como os casos de Cubatão, Jundiaí e São Caetano do Sul) puderam ampliar o investimento nos sistemas municipais de ensino, o que provavelmente beneficiou todas as modalidades, incluindo possivelmente a EJA. Nos poucos casos em que o registro de despesas com a EJA contabiliza os salários docentes – o que, segundo a literatura, varia entre 75 e 85% dos gastos do setor (RELATÓRIO, 2001; CARREIRA; PINTO, 2006) –, verificou-se que o percentual de gastos realizado na subfunção foram ínfimos, nunca superando 2% da despesa total realizada no setor. Os dados relativos ao gasto por aluno

na EJA no período de implementação de transição do Fundef para o Fundeb não estão disponíveis ou são pouco confiáveis, e seu comportamento ao longo do tempo não guarda uniformidade, oscilando para mais ou para menos ao longo dos anos (nos casos de Jundiá e São Caetano do Sul), mantendo-se estável (no caso de Dois Córregos) ou declinando (no caso de Ribeirão Preto).

Exceção feita a São Caetano do Sul, que declara valores extraordinariamente elevados de despesa com EJA (o que não foi possível aclarar devido à recusa da administração municipal em colaborar com a pesquisa), nos demais municípios em que foi possível apurar o gasto por aluno ao ano, as despesas realizadas são muito inferiores aos valores de referência da EJA no Fundeb paulista. Os depoimentos dos gestores confirmam que, embora válidos para os cálculos de receita do Fundo, esses valores não são considerados como parâmetro para os gastos da modalidade, que são definidos em referência ao lugar secundário que a EJA ocupa na agenda educacional dos municípios, tomada por outros desafios como os da universalização da pré-escola e da implantação do ensino fundamental de tempo integral.

É possível afirmar que a inscrição da EJA nas políticas universais da educação básica (alimentação, transporte, livro didático, descentralização de recursos) teve efeitos positivos sobre as condições de oferta escolar, mas a vigência do Fundeb em si não teve qualquer impacto positivo mensurável ou percebido pelos gestores sobre a modalidade.

O PROJovem: UM EXPERIMENTO COM PÚBLICO FOCALIZADO

Na primeira década dos anos 2000, o tema da juventude impôs-se na pauta das políticas públicas. O Governo Lula criou um GT Interministerial de Juventude, que elaborou as prioridades para as políticas federais dirigidas aos jovens, ao mesmo tempo que, na Câmara Federal, instalava-se uma Comissão de Juventude. Em 2005, na conjunção desses movimentos, foram criados a Secretaria Nacional de Juventude e o Conselho Nacional de Juventude. A mesma lei criou, também, um programa específico para jovens que não haviam concluído o ensino fundamental – o Projovem, respondendo à orientação do GT Interministerial de desenvolver uma ação abrangente para jovens em situação de vulnerabilidade. O programa foi instituído como programa emergencial e experimental, destinado a executar ações integradas que propiciem aos jovens brasileiros elevação do grau

de escolaridade, visando à conclusão do ensino fundamental, à qualificação profissional voltada para estimular a inserção produtiva cidadã e o desenvolvimento de ações comunitárias com práticas de solidariedade, ao exercício da cidadania e intervenção na realidade local (Lei nº 11.129/2005).

Nascido com e alocado na Secretaria Nacional de Juventude, gerido por meio de articulação interministerial, implementado por meio de parcerias com municípios, nas quais se estimulava o fortalecimento dos órgãos gestores locais de juventude, o ProJovem foi concebido como carro-chefe da incipiente política nacional de juventude. Ao mesmo tempo, no discurso de diversos atores, a experiência do ProJovem contribuiria para uma renovação da educação dirigida aos jovens como um todo, em especial, da educação de jovens e adultos – modalidade de ensino voltada ao segmento populacional. Cabe destacar que o ProJovem nasce como um programa experimental, que “se reveste de características peculiares cujo teor aponta para o art. 81 da LDB”, e só se torna efetivamente parte da modalidade Educação de Jovens e Adultos em 2011, quando passa a ser gerido pelo Ministério da Educação.

Assim, pode-se identificar a existência de três diferentes objetivos em torno do ProJovem: a escolarização de jovens que enfrentam as maiores condições de vulnerabilidade; a contribuição para a construção de uma educação mais conectada às especificidades e expectativas dos sujeitos jovens – especialmente no âmbito da EJA; o impulso à criação de políticas públicas de juventude, orientadas para a efetivação de direitos. Ao ser implementado em parceria entre União e municípios, sua gestão e execução requeriam uma articulação intersetorial tanto no âmbito do governo federal como no dos governos municipais.

Nesses sete anos de existência, o programa sofreu alterações importantes. Em 2007, passou a se chamar ProJovem Urbano (PJU), além de se estender até os 29 anos de idade (o ProJovem Original atendia a faixa dos 18 aos 24 anos) e a exigência de não ter carteira de trabalho assinada deixar de existir. Nesse período, o Programa enfrentou desafios e provocou debates e embates em torno de sua proposta. Do ponto de vista gerencial, deve-se destacar como importante mudança a transferência do programa, que, em 2012, saiu da Secretaria Nacional de Juventude e foi para o Ministério da Educação, criando, inclusive, a Diretoria de Políticas Educacionais para a Juventude, no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

A busca por uma maior e melhor compreensão da complexidade dos desafios reunidos no âmbito desse Programa – de caráter emergencial e experimental – motivou a pesquisa realizada no âmbito da Proposta de Trabalho da Ação Educativa apoiada pelo

Inep. O estudo buscou analisar as relações do programa com as políticas municipais de EJA e de juventude. Para tanto, além de uma revisão bibliográfica, fez-se uma análise comparativa entre o ProJovem e a EJA (tal como retratada no Censo Escolar), levando em conta dados sobre o perfil dos alunos, dos educadores e das condições das escolas que oferecem os cursos. Além disso, realizaram-se estudos de caso em 10 municípios brasileiros – Ananindeua (PA), Belém (PA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Recife (PE), Aparecida de Goiânia (GO), Goiânia (GO), Belford Roxo (RJ), Osasco (SP), Novo Hamburgo (RS) e Porto Alegre (RS).

Nos municípios selecionados para os estudos de caso, o conjunto dos entrevistados jovens concluintes do curso, educadores, gestores do programa, gestores de juventude e gestores de EJA manifestou uma visão bastante positiva acerca do PJU, como um programa que contribui, de forma inovadora, para a inclusão de jovens que enfrentam situações de alta vulnerabilidade. As entrevistas valorizaram o programa por, antes de tudo, conseguir atrair tais jovens para um processo de escolarização. Pode-se observar que, de um modo geral, educadores e gestores consideram uma tarefa bastante difícil a reinserção desses jovens em processos de escolarização.

Os dados disponíveis no Sistema de Monitoramento e Avaliação do ProJovem Urbano, por sua vez, confirmam que os jovens que frequentam o programa integram os segmentos que mais sofrem os efeitos perversos da desigualdade social brasileira. Em sua maioria, são mulheres (66,3%), pardos e negros (65,7%) – exatamente os segmentos que, sabidamente, enfrentam as maiores dificuldades no mercado de trabalho. Embora a maior parte deles não viva com os pais (57,9%) e já tenha filhos (62,7%), menos da metade declarou estar trabalhando (46,1%), quase 2/5 nunca teve atividade remunerada (38,5%), mais de 4/5 dos que auferem algum tipo de renda recebem, no máximo, um salário mínimo (83,3%), sendo que 43,1% informaram receber até meio salário mínimo. Em sua imensa maioria, entraram na escola na idade prevista (82,4% deles, com até sete anos de idade), mas tiveram uma trajetória marcada por reprovações e interrupções. Mesmo assim, a maioria deixou os estudos na 6ª série do ensino fundamental ou em momento posterior (53,8%). Observa-se, portanto, que o PJU atraiu predominantemente jovens mulheres, pardas e negras, de segmentos de baixa renda, com trajetórias escolares atribuladas, mas que demonstraram uma persistência na continuidade dos estudos.

Ao comparar os dados dos jovens do ProJovem Urbano com os dos alunos da EJA na mesma faixa etária (18 a 29 anos), observamos que essa modalidade de ensino parece exercer maior atratividade em relação aos jovens rapazes: ao contrário do PJU, na EJA, são os

homens que formam a parcela majoritária do público. Ainda que sua predominância (54,1%) não seja tão expressiva quanto a predominância feminina no PJU, que atinge 2/3 do público, ela chama a atenção por revelar uma composição bastante diferente entre os públicos. Além disso, foi possível observar outra diferença, ainda que bem menos acentuada: o PJU consegue atrair mais jovens com idade entre 25 e 30 (39%) que a EJA (28%). Uma das hipóteses é o fato de a escola regular “empurrar” para a EJA o aluno considerado com insuficiente desempenho acadêmico, indisciplinado, que “dá trabalho”. Essa presença hiperjovem que acaba refluindo para a EJA pode estar relacionada com a movimentação que a própria escola faz, ou seja, estaria inserida em uma estratégia, muitas vezes, não proposital, de correção de fluxo da escola regular, eliminando todos aqueles que representem alguma possibilidade de truncamento no desenvolvimento de trajetórias escolares bem-sucedidas.

Além de conseguir atender a um público que estava afastado do processo de escolarização, as entrevistas realizadas nos diferentes municípios, de forma geral, avaliaram que o PJU fortalece sua autoestima, proporciona elevação de escolaridade, incentiva a continuidade dos estudos, proporciona melhores condições de inserção no mercado de trabalho e favorece experiências de participação cidadã. De acordo com as opiniões ali manifestas, a proposta político-pedagógica do ProJovem acerta ao promover a inclusão de jovens em processo de escolarização por meio de articulação entre ações de elevação de escolaridade, de qualificação profissional e de participação cidadã, e da oferta de auxílio financeiro. Os materiais didáticos, de forma geral, dialogam com o universo de interesses de seus educandos; a qualificação profissional e as aulas de informática demonstram um grande poder de atração junto aos jovens de baixa escolaridade; a participação cidadã demonstra um potencial de promoção de aprendizagens significativas e de fortalecimento da noção de cidadania junto aos jovens. O recebimento do auxílio financeiro amplia as chances de o/a jovem conseguir frequentar o curso.

Tais opiniões positivas não impediram, no entanto, que um grande conjunto de críticas fosse registrado. Nem sempre as escolas estavam próximas o suficiente dos locais de moradia dos/das jovens. Os municípios não contam, em geral, com estruturas adequadas para um ensino profissional de qualidade: há carência de espaços adequados, de equipamentos e mesmo de profissionais preparados. Os jovens ressentiram-se do pequeno número, ou, até mesmo, da inexistência, de aulas práticas; do pouco aprofundamento na formação; da impossibilidade de fazer o curso da área profissional desejada; de cursos distantes da área de trabalho em que já estão inseridos. A quantidade de aulas de informática, bem como de equipamentos, era, muitas vezes, insuficiente; a conexão com a internet era inexistente

ou insuficiente; os jovens enfrentavam dificuldades ou, até mesmo, eram impedidos de acessar os laboratórios das escolas, em vários casos, devido à priorização do uso pelo ensino regular noturno, por parte da direção das escolas. As atividades de participação cidadã, tão bem avaliadas em alguns casos por promover experiências práticas, vivências fora do ambiente escolar, envolvimento com as comunidades e em processos participativos mais amplos, algumas vezes, se perderam em atividades assistencialistas ou careceram de atividades práticas, reduzindo-se a um discurso (às vezes, excessivo e enfadonho) sobre os direitos dos jovens. Assim, com relativa frequência os jovens viram frustradas suas expectativas.

O conjunto de problemas relatados revela a carência, no País, de equipamentos e profissionais preparados para o atendimento das necessidades e dos interesses dos/das jovens. A análise comparativa das condições de infraestrutura disponibilizadas aos alunos do PJU e da EJA evidencia a inexistência de grandes diferenças entre ambas, mas, quando existem, com frequência, demonstram uma ligeira desvantagem dos alunos do PJU: os percentuais de oferta de biblioteca, internet, TV, DVD ou VHS e alimentação escolar se mostraram abaixo dos apontados na EJA pelo Censo Escolar do Inep. Apenas os percentuais referentes à disponibilização do laboratório de informática e da sala de professores foram maiores no PJU. Contudo, é preciso ponderar o fato de que o Censo Escolar apenas mostra a existência ou a inexistência do item, enquanto os levantamentos estatísticos avaliativos do PJU consideraram existente o equipamento com base na disponibilidade de uso pelos alunos. Assim, pode-se observar que, ainda que tais problemas afetem de forma mais ou menos acentuada o conjunto dos jovens dos estratos de mais baixa renda, eles parecem tornar-se mais agudos no caso do atendimento de jovens em situação de maior vulnerabilidade, pois os poucos equipamentos existentes lhes são, frequentemente, negados.

Outra ordem de problemas relatados por coordenadores e gestores nos diversos municípios diz respeito aos desafios da gestão de um programa de caráter nacional, porém implementado pelos municípios. Diversas vezes, o PJU foi avaliado como um programa “muito engessado”, que não consegue respeitar as diferenças regionais. Houve críticas ao fato de haver o mesmo material didático para todo o País e à falta de autonomia das equipes locais nos processos de avaliação dos educandos. Porém, as tensões nas relações entre os diferentes entes federados não são exclusivas do PJU e também se manifestam na EJA e em outras políticas. Os dados apresentados pelas pesquisas aqui referenciadas fornecem elementos para a hipótese de que existem fatores importantes a serem considerados, quando

políticas e programas educacionais são executados em parceria por diferentes esferas do poder público. Para os propósitos da presente discussão, cabe reiterar a importância de analisar como a descentralização da execução de políticas e programas educacionais, por meio das parcerias que vêm sendo estabelecidas entre a União, os Estados e os municípios, tem caracterizado a oferta da educação de jovens e adultos.

Assim como nas demais pesquisas sobre o ProJovem Urbano, também aqui o alto grau de engajamento dos educadores apareceu como o principal responsável pela permanência e satisfação dos alunos concluintes do programa. Os educadores, por sua vez, também ressaltaram o compromisso com a inclusão social proposta pelo programa: a busca ativa do público nos processos de matrícula, o compromisso com a aprendizagem dos jovens, com sua permanência no programa, com a afirmação de sua dignidade, com a busca de oportunidades de melhores condições de vida, com o fortalecimento de sua participação social e política. É por esse compromisso que alguns deles se reconhecem como “agentes sociais”, confirmando a percepção dos jovens de que são “mais que professores”. As entrevistas realizadas evidenciam que a proposta político-pedagógica do PJU também influencia no engajamento dos educadores, que se sentem atraídos por participar de uma experiência inovadora, compromissada com a efetivação dos direitos dos jovens de baixa renda e baixa escolaridade. O engajamento com o processo de inclusão dos jovens não ficou restrito aos educadores. O mesmo tipo de compromisso pode ser encontrado entre os coordenadores e gestores, que foram responsáveis por conquistas que demonstraram capacidade de impactar os índices de evasão, como a garantia de passe escolar para os estudantes, o acompanhamento individual dos alunos e a criação de salas de acolhimento para os filhos destes.

Não foi possível avaliar a contribuição do ProJovem Urbano para o conjunto das políticas de juventude nos municípios, mas ficou evidente que o programa favoreceu o estabelecimento de sinergias com outros programas e políticas da cidade, que permitiram a participação e o engajamento dos estudantes em outros espaços e processos. Parece ter havido, entre as equipes responsáveis pelo PJU nos municípios, uma percepção dos jovens como sujeitos inseridos numa complexidade de espaços e dinâmicas e, mesmo com as limitações verificadas na implementação da Qualificação Profissional, da Informática e da Participação Cidadã, parece ter havido uma atuação orientada para o desenvolvimento integral dos educandos.

A implementação do ProJovem nos municípios contribuiu para dar visibilidade às questões de juventude, para que as demandas e necessidades dos jovens de baixa

escolaridade em especial fossem visibilizadas e reconhecidas, bem como para gerar e ampliar as políticas que visam atendê-las. Contribuiu também para formar recursos humanos capacitados para trabalhar com juventude. Porém, o que se observou de forma mais acentuada foi a pouca articulação existente entre programas e ações, tanto na própria esfera municipal, como entre as diferentes esferas (Estados e governo federal), revelando, inclusive, uma falta de conhecimento de programas existentes para a juventude e que poderiam ser importantes na conformação de uma rede de suporte para os jovens. O próprio ProJovem era pouco conhecido por alguns dos gestores de juventude entrevistados, que se mostravam apreensivos durante a entrevista por não conhecerem as diretrizes do programa.

Quanto às relações entre o ProJovem Urbano e a Educação de Jovens e Adultos, constata-se que variaram de um alto grau de integração e articulação até o conflito e a competição. Mas as relações mais tensas foram verificadas nos anos iniciais de implementação do programa. Ao longo do tempo, o grau de conflitividade parece ter diminuído e as aproximações e sinergias terem aumentado. Por exemplo, diversos entrevistados citaram a importância de a EJA incorporar uma dimensão de qualificação profissional, a exemplo do PJU. Coordenadores do programa também recomendaram o material didático do programa para educadores da EJA. As demandas por salas de acolhimento para os filhos de alunos, que se originou no âmbito do ProJovem Urbano, acabou também estimulando os alunos da EJA.

O estudo pôde constatar, portanto, que um investimento maior na concepção pedagógica, na formação de professores e estímulos para a permanência dos jovens no programa são fatores que fazem a diferença em termos de qualidade, pelo menos na percepção dos atores envolvidos. Por outro lado, pelo fato de ser um programa experimental, criado e gerido por estruturas paralelas à da oferta regular da EJA, predominantemente municipal, criam-se diferenciais que podem ser experimentados como constrangimento ou desestímulo às políticas estruturais. Podemos dizer que esse é um problema que os programas de natureza experimental, de forma geral, sempre enfrentam. Para minimizá-los, seria importante que, desde o início de sua implantação, fossem criados mecanismos para integrar o programa experimental como parte da política estruturante, facilitando, inclusive, a inovação na oferta regular.

É sem dúvida paradoxal o fato de o comparativo dos públicos da EJA e do ProJovem mostrar que é a EJA que atende o público mais jovem, em especial os adolescentes. Aí teríamos uma pista para as políticas públicas de que é mais que urgente algum tipo de medida para atender às necessidades educacionais desse público com menos de 18 anos,

recentemente egresso do ensino regular, que não seja apenas devolvê-los para as escolas das quais foram excluídos uma vez. A experiência do PJU também parece indicar com eloquência o fato de que é fundamental articular a EJA com a formação profissional e cidadã e que, para isso, é preciso gerar a capacidade de os sistemas de ensino básico, normalmente bastante fechados em suas rotinas pedagógicas e administrativas, trabalharem em articulação com os sistemas de qualificação profissional e de promoção social, assim como se aproximarem das forças vivas da sociedade, de suas organizações, movimentos políticos e expressões culturais.

No que tange à qualificação profissional, a EJA irá certamente se ressentir das enormes limitações da capacidade instalada para a educação profissional no Brasil, uma vez que só na última década se reconheceu tal atraso e se fez esforços para a ampliação substantiva de oportunidades educativas que normalmente atraem os jovens maiores de 18 anos. Mesmo no ProJovem, em que a qualificação profissional básica estava prevista como componente central do projeto pedagógico, fica evidente que os municípios não contavam com estrutura para ofertar os cursos, em especial em seus componentes práticos, que normalmente envolvem laboratórios, equipamentos, materiais de consumo e deslocamentos. Da mesma forma, desenvolver a formação cidadã não apenas como conteúdo teórico, mas também como experiência prática de participação social, envolveria um deslocamento mais radical das propostas pedagógicas da EJA em relação ao ensino escolar tradicional, que, sem dúvida, favoreceria uma desejável reaproximação da EJA ao paradigma de educação popular, que, pelo nome de Paulo Freire, tanto impulso deu às políticas de educação de adultos no Brasil antes do regime militar, e que pode também inspirar a educação de adultos em tantas partes do mundo.

INICIATIVA NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO VIA EXAMES: O ENCCEJA

.....

Em agosto de 2002, foi instituído o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) pela Portaria nº 2.270 do Ministério da Educação. Tratava-se de uma política formulada pelo Governo Federal para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) com dois objetivos principais: 1) ser uma alternativa aos exames supletivos aplicados nos Estados como forma de certificação de conclusão do ensino fundamental e do ensino

médio, colaborando para a correção do fluxo escolar; e 2) integrar o que o então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, denominou de “ciclo de avaliações da educação básica” (SOUZA, 2002, p. 8), juntamente com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Dessa forma, o Encceja foi criado no contexto do grande desenvolvimento das “avaliações externas em larga escala” nos anos 1990, servindo também como meio de avaliação das políticas públicas de EJA, com vistas a melhorar a oferta da educação para jovens e adultos no Brasil.

Em 2009, a certificação do ensino médio passou a ser feita por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Esse exame vinha ampliando significativamente seu alcance, principalmente quando passou a ser usado como mecanismo de seleção para ingresso no ensino superior, com o Programa Universidade para Todos (Prouni), a partir de 2005, e o Sistema de Seleção Unificado (Sisu), em 2009. Nesse ano, a matriz de referência foi modificada e a prova ampliada, visando adequá-la à função seletiva, ao mesmo tempo que lhe era acrescentada a função certificadora. Foi nesse momento que o Encceja restringiu-se ao ensino fundamental, dentro do território nacional, e, ao mesmo tempo, marcou o momento em que passou a sofrer maior intermitência em sua realização.

Em 2012, o Encceja completou dez anos de existência como uma política ainda pouco consolidada. Ao longo desse período, sua execução foi marcada por inconstâncias: depois da edição-piloto em 2002, o exame foi suspenso e ficou dois anos sem ser aplicado no Brasil. Em 2009, a prova não ocorreu (ainda que tenham sido realizadas as inscrições dos participantes) e a edição de 2010 ocorreu só no início de 2011 e deixou de ocorrer novamente em 2012. Em um quadro aparentemente contraditório, o exame assumiu uma importância crescente ao longo dos anos, com grande incremento do número de inscritos e de adesões por parte das secretarias de educação apesar das inconstâncias de sua aplicação.

Agravando os problemas gerados pela falta de periodicidade de sua execução, o Encceja não foi ainda analisado e avaliado criteriosamente, de modo a favorecer uma consolidação bem informada de sua política ou de sua substituição por outra. Reflexo disso é a inexistência de relatórios ou dados estatísticos publicados oficialmente com os resultados do exame e as informações socioeconômicas dos participantes, tal como estava previsto no artigo 2º da portaria de criação do Encceja. Apesar disso, foi uma política que recebeu grande atenção pública e que gerou um intenso debate político. O seu formato e seus pressupostos receberam críticas importantes de movimentos sociais e de pesquisadores da área da educação, em especial no lançamento e no momento de reformulação do exame em 2006. Dado que faltam informações sobre a aplicação do Encceja, a produção

acadêmica esteve quase inteiramente restrita à elaboração de críticas relativas aos pressupostos políticos do exame, sem discutir os impactos de sua implementação ou as formas de apropriação da política por parte dos seus beneficiários e dos Estados da Federação que a oferecem.

Um dos poucos trabalhos que buscam mapear informações sobre o Encceja (tanto sobre o processo político de criação e reformulação da política quanto sobre os dados das edições do exame) é a tese de doutorado de Carmen Isabel Gatto (2008) intitulada *O processo de definição das diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial*, em que a autora analisa os debates sobre os exames de certificação durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para EJA. Além desse trabalho, Paulo Eduardo Dias de Mello (2010) realiza uma análise do material didático destinado à preparação do aluno para o exame, em um dos capítulos de sua tese de doutorado *Material didático para educação de jovens e adultos: história, formas e conteúdos*. Além desses trabalhos, existe o artigo de Rute Baquero e Saete Moraes (2002), com uma análise sobre o nível de complexidade das competências e habilidades avaliadas no exame.

Considerando que o Encceja é uma política muito debatida, mas ainda pouco analisada, no âmbito da Proposta de Trabalho da Ação Educativa apoiada pelo Inep, foi proposta uma pesquisa que incluiu a análise de bases de dados do exame disponibilizadas pelo Inep, entrevistas com gestores responsáveis pela condução do exame em diferentes fases e com membros dos Fóruns de EJA e articulações que reúnem gestores, educadores, pesquisadores e ativistas na defesa do direito à educação de jovens e adultos em todo o País. Foram realizados também estudos de caso em cinco Estados, um em cada região do País: Tocantins, Maranhão, São Paulo, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. Finalmente, foi feita uma análise pedagógica das provas aplicadas entre 2002 e 2008, procurando compreender em que medida mantinha-se a coerência entre a concepção avaliativa expressa em seu Livro Introdutório e os exames realizados.

Os estudos de caso nos cinco Estados evidenciam que os efeitos do Encceja na oferta de EJA dependem muito da política implementada no nível local. Não é necessariamente a existência do exame que fragiliza a EJA, mas, em alguns casos, é a falta de investimento dos governos estaduais no desenvolvimento da EJA que faz o exame mais atrativo, tornando-se, algumas vezes, a única solução possível para que um jovem ou adulto avance nos estudos e obtenha a certificação. Em São Paulo e Rio Grande do Sul, os dois Estados com maior número de matrículas, foi possível identificar algumas características comuns que

caracterizam a adesão ao exame, articuladas a uma política de redução da oferta de ensino presencial. Os representantes dos Fóruns de EJA nesses Estados afirmam que nestes houve sim, na maior parte do período analisado, esvaziamento dos programas, com a diminuição das unidades de ensino que oferecem a modalidade, dificultando o acesso aos interessados. Os gestores, por sua vez, não assumem explicitamente a intenção de reduzir o atendimento na EJA, atribuindo a queda de matrículas ao desinteresse dos jovens e adultos e à política de nucleação das turmas como exigência de racionalização do gasto público. Uma das informantes ponderou ainda que, mesmo sem orientação explícita da secretaria de educação, as escolas poderiam estar se desinteressando pela oferta da EJA, uma vez que as políticas de bonificação de escolas com base no desempenho usam como critério as taxas de evasão, que costumam ser altas na modalidade.

O exemplo de Mato Grosso do Sul é diferente; nesse Estado, existe um diálogo grande com o Fórum e há investimento na construção de uma política de EJA que garanta as diferentes formas de atendimento, tanto por vagas nas escolas como pelos exames de certificação. Mato Grosso do Sul é um dos três Estados brasileiros em que houve crescimento do número de matrículas de EJA no período analisado e trata-se de um crescimento expressivo: 184% entre 2002 e 2010. Outro indicativo do lugar ocupado pela política de EJA são as diversas informações encontradas no *site* da Secretaria de Educação sobre a modalidade, que é divulgada para possíveis interessados e que tem uma proposta elaborada. Esse foi também o único Estado que seguiu as discussões nacionais sobre a idade mínima de ingresso na EJA, elevando para 18 anos a idade de ingresso no ensino fundamental. O incentivo à matrícula no Encceja é abordado pelos gestores como parte desse investimento na EJA, e o exame é visto como uma alternativa importante para as pessoas que não têm condições de frequentar a escola e como meio de dar continuidade aos estudos. Por esse motivo, a secretaria faz um trabalho amplo de divulgação do exame, com envio de comunicados às escolas e informações no *site* da secretaria. Como reflexo desse investimento, em Mato Grosso do Sul, o número de inscritos no Encceja chegou a representar 47,8% do número de matrículas na EJA Ensino Fundamental em 2009 e 83,2% do número de matrículas na EJA Ensino Médio em 2008.

Ainda no que diz respeito à relação entre a política estadual de EJA e a adesão ao Encceja, merece destaque o caso do Maranhão, que adota a prática institucionalizada de encaminhar os alunos dos cursos para realização do Encceja. De acordo com a supervisora da modalidade, todos os alunos que cursam a segunda etapa do ensino fundamental na EJA realizam o Encceja e, caso sejam aprovados, eles deixam de frequentar as aulas. Da mesma forma, se o aluno está no último período do ensino fundamental e for reprovado em alguma

área, ele faz o Encceja e pode receber o certificado. No caso, o exame funciona como um mecanismo de aceleração do processo de certificação que não pode ser tido como simples desinvestimento na modalidade. O Maranhão é o estado entre os pesquisados que tem a maior taxa de atendimento com as matrículas de EJA da demanda por ensino fundamental: 6,7% (sendo que a segunda maior taxa é 3,3% de Mato Grosso do Sul).

Os dados de matrícula no exame e as entrevistas com os gestores do MEC e secretarias de Estados mostram que, formulada na gestão Fernando Henrique Cardoso, a política do Encceja manteve-se viva no cenário educacional brasileiro ao longo do governo Lula. No entanto, a nova gestão viu-se na contingência de dialogar com instituições e movimentos da sociedade civil – destacadamente os Fóruns de EJA, além de dar atenção a vozes dissonantes dentro da própria gestão. A resistência da sociedade civil organizada e de algumas Secretarias Estaduais de Educação, da Secadi e de outras secretarias do Ministério da Educação fez com que o Inep reconsiderasse o plano inicial de investimento maior no Encceja, mas ainda assim manteve o calendário de provas; entretanto, nem sempre foram conquistadas as condições adequadas para cumprir esse calendário, prejudicando os Estados que haviam aderido ao exame.

Outro aspecto bastante relevante diz respeito à proposição do Encceja como instrumento de avaliação dessa modalidade. Ainda que esse seja somente um de seus cinco objetivos, grande parte da construção da proposta e das justificativas para essa política por parte do Inep apoia-se nessa função como parte dos esforços gerais de avaliação para a melhoria da educação básica. A forma como o Encceja foi executado, no entanto, limitou o cumprimento desse objetivo, dado o peso da certificação e a insuficiente construção de indicadores para que os Estados e municípios pudessem avaliar os cursos presenciais de EJA, os níveis de habilidade da população, as trajetórias formativas alternativas à educação formal.

Além disso, a análise das provas do Encceja entre 2002 e 2008 revelam fragilidades no que se refere aos objetivos inicialmente propostos para o exame. Falta efetivamente maior contextualização dos itens elaborados, levando-se em conta o perfil de jovens e adultos que carregam consigo variadas experiências profissionais e de vida. Nesse sentido, apesar dos esforços de qualificação das provas, que superaram o modelo memorístico e escolarizante dos antigos supletivos elaborados nos Estados, ainda há que se avançar para produzir provas que de fato sirvam para verificar habilidades e conhecimentos adquiridos por adultos mediante experiências educacionais diversas, em programas com diferentes formatos e currículos flexíveis ou, ainda, em espaços informais de aprendizagem.

Considerando o enorme público potencial da EJA e o crescimento das matrículas para a certificação via Enem e Encceja, não se descarta a provisão de exames de certificação como parte de uma política de EJA que se pretenda abrangente. Porém, parece necessário que haja um diálogo mais intenso entre os entes federados para que, de fato, os exames signifiquem uma ampliação de oportunidades educacionais para jovens e adultos e não sua restrição. Para informar esse diálogo, é necessário dispor de mais dados sobre o perfil e a trajetória educacional dos matriculados, dos que conseguem ou não a certificação e, principalmente, sobre as formas de convocação e de preparação para os exames, para que as políticas públicas possam atuar com mais eficiência nesses pontos. É preciso explorar a experiência dos Estados e municípios que aderem ao exame com diferentes perspectivas, assim como a experiência de outros países.

A EJA COMO POLÍTICA AFIRMATIVA

A dificuldade enfrentada pela EJA para ser reconhecida efetivamente como direito pela sociedade e pela gestão educacional está profundamente ligada aos sujeitos a quem ela é destinada, pessoas que em pleno século 21 ainda não são reconhecidas plenamente como detentoras de direitos pela sociedade e pelo Estado brasileiro, a gigantesca maioria delas – na verdade, cerca de 70% da demanda potencial e dos matriculados –, constituída por mulheres e homens negros, que vivem nas periferias e no campo e que integram os grupos mais pobres da população. A EJA todo ano recebe milhares de pessoas do grande contingente de alunas e alunos excluídos da educação básica regular, a maioria jovens negros, que por diversas razões voltam e dão “mais uma chance” à escola por meio da educação de jovens e adultos.

As qualidades das políticas de EJA, sua orientação e abrangência, são sempre determinadas pelo reconhecimento e pela vontade política de enfrentar as desigualdades sociais, de afirmar os direitos humanos e democratizar as oportunidades de participação social. Assumindo esse pressuposto, a Proposta de Trabalho que dá ensejo à elaboração deste artigo dedicou uma frente de investigação ao tema das desigualdades, focalizando principalmente as relações raciais e de gênero. Com base nos dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), foram feitas análises multivariadas que procuram isolar os efeitos da raça/cor dos jovens e adultos brasileiros sobre o domínio que eles têm das habilidades básicas relacionadas

à escolarização. Paralelamente, estudou-se a presença da temática racial e de gênero nas políticas de EJA, por meio de entrevistas realizadas com gestores do MEC, das Secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e da Secretaria de Políticas para as Mulheres, além de ativistas dos fóruns de educação de jovens e adultos, visando captar as narrativas sobre o lugar de gênero e raça na agenda política. Foram feitas, também, uma revisão bibliográfica da produção acadêmica sobre educação de jovens e adultos, gênero e raça, uma análise de documentos oficiais e da sociedade civil no que se refere às questões de gênero e raça, além da análise de demanda e oferta da educação de jovens e adultos a partir do cruzamento de gênero e raça, já exposta brevemente na introdução deste artigo.

Um dos estudos realizados no âmbito da proposta de trabalho *Avaliação em EJA: insumos, processos resultados* tomou a base de dados do Inaf para realizar análises multivariadas que pudessem isolar os efeitos de raça e gênero nos níveis de alfabetismo dos jovens e adultos, com base na hipótese de que a equalização dos níveis de escolaridade alcançados por brancos, pretos e pardos não seria suficiente para extinguir as desigualdades entre esses grupos e que o campo educacional precisaria implementar políticas e práticas pedagógicas dirigidas explicitamente ao combate das desigualdades, no caso, o combate ao racismo e ao sexismo. O Inaf dispõe de duas subescalas para a análise das dimensões do alfabetismo denominadas letramento (leitura e escrita) e numeramento (habilidades matemáticas). As análises multivariadas mostraram que o prolongamento da escolaridade cumpre um papel importante, mas que no caso do numeramento ela tem sido menos eficaz na promoção da equidade. Os negros têm pior desempenho nesse domínio, mesmo analisando por sexo, idade, escolaridade, classe socioeconômica, escolaridade da mãe, ocupação e práticas de leitura e escrita no cotidiano e no trabalho. Isso vale para as mulheres, que apresentam desempenho significativamente maior que os homens no teste de letramento. Destaca-se também a constatação de que tanto a população negra quanto as mulheres têm menos oportunidades de utilizar materiais e equipamentos que envolvem habilidades relacionadas ao letramento e ao numeramento no mundo do trabalho, propiciando seu desenvolvimento cognitivo. Tal diferença se explica na medida em que os avanços educacionais da população negra e das mulheres não se traduzem automaticamente em diminuição de suas desvantagens relativas ao acesso à renda, ao trabalho e à participação social, como amplamente explorado na literatura.

Assim se fundamenta a proposição de que a EJA seja entendida como política de ação afirmativa, anunciada também por autores como Passos (2009) e Arroyo (2007). Entendemos as políticas de ação afirmativa como ações reparatórias, compensatórias ou

preventivas, que buscam corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infligida a certos grupos no passado, presente ou futuro (MOEHLECKE, 2002, p. 203), Ações afirmativas como políticas públicas ou privadas voltadas à neutralização dos efeitos da discriminação de raça, gênero, de idade, de origem nacional ou regional ou de compleição física (GOMES, 2006), entre outras, que buscam neutralizar aquilo que – de acordo com o *status quo* sociorracial – não se quer admitir e nem neutralizar, por isso mobilizam tantas polêmicas e resistências. As ações afirmativas estão ancoradas na promoção da chamada igualdade substancial ou material, que trata situações desiguais de forma desigual, de modo a evitar a perpetuação das desigualdades; nesse sentido, procura evitar que o dogma liberal da igualdade evite a defesa dos grupos sociais que estão em desvantagem (GOMES, 2007). Cabe também destacar que, geralmente, as ações afirmativas são utilizadas no enfrentamento das desigualdades que ultrapassam o recorte de renda, chamando a atenção para outras discriminações que hierarquizam diferenças e que comprometem o acesso e a garantia de direitos de grupos humanos, como as relacionadas à raça, ao gênero, à orientação sexual, ao pertencimento territorial, entre outros. Finalmente, é importante também registrar que diferente das políticas focalizadas dos anos de 1990, defendidas por governos neoliberais que pregavam o enxugamento do Estado e – nesse contexto – a escolha de determinados grupos como foco da ação do Estado, as políticas de ação afirmativa pressupõem o fortalecimento do Estado e sua articulação com as políticas universais.

No âmbito federal, podem-se reconhecer inúmeros avanços obtidos na última década no sentido de constituição de uma política de educação de jovens e adultos no País. A instituição da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja/2003), do Programa Brasil Alfabetizado (2003), do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica (Proeja/2005); a inclusão da EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB, 2007); a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR/2007) contemplando a EJA; o lançamento do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD-EJA 2009); o reconhecimento da modalidade em vários programas do MEC que antes se restringiam ao ensino regular (Alimentação Escolar, Biblioteca Escolar, Acessibilidade, Transporte etc.); e o reconhecimento da alfabetização como parte da política de educação de jovens e adultos são algumas das conquistas destacadas por gestores e ativistas dos Fóruns de EJA entrevistados. Compreende-se que tais avanços – que não se deram de forma linear e não garantiram à modalidade um lugar de prioridade na agenda educacional (DI PIERRO, 2010) – estão comprometidos em fortalecer o lugar da EJA e institucionalizá-la como política educacional.

Uma medida importante que fortalece a perspectiva de abordagem da EJA como política afirmativa é a mudança do lugar institucional da EJA dentro do MEC. No governo FHC, a EJA se constituía um programa da Secretaria da Educação Básica; no início do governo Lula, em 2004, é criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), que nasce articulando as ações referentes à educação escolar indígena, à diversidade etno-racial, ao gênero e à diversidade sexual, à educação de jovens e adultos, à educação do campo, à educação ambiental e ações educacionais complementares. A Secretaria tem como missão desenvolver programas próprios, transversalizar suas agendas no conjunto da gestão do Ministério e manter proximidade com a sociedade civil organizada. Nessa perspectiva, há uma aposta na ação descentralizada, baseada na coordenação, articulação e indução de políticas nos três níveis de governo e na construção de várias câmaras técnicas, comissões e fóruns de diálogo com a sociedade civil. Em 2012, a Secad incorpora a Secretaria de Educação Especial do MEC e passa a se chamar Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi).

Considera-se que a criação dessa secretaria é uma inovação no arranjo institucional, que cria espaço para agendas invisíveis e de baixo poder na política educacional, vinculadas às profundas desigualdades do País, entre elas, a educação de jovens e adultos. Agendas conflitivas, que sofrem forte resistência das escolas e dos sistemas educacionais e que, quando encaradas, recebem um tratamento “residual” pelas políticas universalistas. Para a maioria dos entrevistados no âmbito da pesquisa, a nova secretaria contribuiu para a ampliação da interlocução com os movimentos sociais, adensou a agenda e o diagnóstico sobre as desigualdades educacionais para dentro do MEC e para todo o governo, pautou o debate sobre diversidade na educação, criou programas a partir de demandas concretas, induziu a criação de estruturas similares em todo o País, propôs e tensionou arranjos intersetoriais e conquistou mudanças nas estruturas administrativo-burocráticas, em especial, na Fundação Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), braço executor das políticas do MEC. Como limites da nova secretaria são destacados: o restrito poder para traduzir a escuta e a interlocução com os movimentos sociais em operacionalização de políticas para dentro do MEC, para os sistemas educacionais e para as outras estruturas do governo, funcionando muitas vezes como colchão de amortecimento de conflitos (MOEHLECKE, 2009, p. 3); a fragilidade institucional, com a diminuição e a descontinuidade de quadros técnicos ao longo da década (grande parte dos profissionais que integrou a equipe se deu por meio de contratos temporários de consultorias do Pnud e de outras agências da ONU); e a baixa articulação

entre as agendas sob a sua responsabilidade, muitas vezes, apresentando uma atuação fragmentada, que pouco potencializava o que há de comum entre elas.

Com relação à integração das questões de raça e gênero, tanto nos depoimentos de gestores e ativistas como na análise dos documentos oficiais da administração pública ou das articulações de sociedade civil, foi possível constatar que houve progressos na visibilização e no diagnóstico dos problemas, mas pouco se avançou na proposição de ações concretas e estruturantes, que não se limitem as iniciativas pontuais e laterais para enfrentar as discriminações, o racismo e o sexismo. Alguns gestores e ativistas no campo da EJA ainda apostam que o foco nas desigualdades de renda ou nas políticas universais automaticamente impactará as desigualdades raciais e de gênero.

O GRANDE ENIGMA

A grande questão que emergiu a partir das falas dos entrevistados, especialmente daqueles que estiveram envolvidos na implementação de políticas de EJA como políticas de ação afirmativa, e que também animou a Proposta de trabalho Ação Educativa-Inep, é: por que os avanços realizados na década – Fundeb, ProJovem e as políticas articuladas na Secadi – não se traduziram em uma melhora significativa nas taxas de analfabetismo e na oferta da EJA no País, mas, pelo contrário, não conseguiram impedir a queda das taxas de matrícula verificadas no Censo Escolar? Do conjunto de escutas e análises realizadas, identificamos alguns fatores que impactam a dificuldade de transformar mais efetivamente a realidade nacional da EJA e que podem ser agrupados em quatro dimensões: a cultural, a político-institucional, a pedagógica e a da demanda social.

Na dimensão cultural, destaca-se a constatação de que a EJA ainda não é reconhecida efetivamente como um direito pela sociedade e por grande parte da gestão pública. Avalia-se que isso decorre, sobretudo, do fato de os sujeitos a quem ela é destinada serem constituídos, em sua gigantesca maioria, por pessoas pobres, negras e de baixa renda, gente que ainda enfrenta desafios para ser reconhecida no País como detentora de direitos. Nessa mesma linha, identifica-se que há um preconceito disseminado entre determinados setores da gestão educacional que responsabiliza os sujeitos potenciais da EJA por não terem se escolarizado na “idade certa” e os enxerga como um grupo para o qual não vale a pena tamanho esforço e investimento social.

Destaca-se, também, que a EJA muitas vezes é abordada pelos gestores educacionais, sobretudo municipais, como uma modalidade educativa que se contrapõe à etapa de educação infantil. É como se fosse colocado para os gestores o falso dilema de terem de escolher entre a população infantil e a população de jovens e adultos, mesmo em tempos de Fundeb, no qual estão previstos recursos tanto para a educação infantil como para a educação de jovens e adultos. Observa-se que o lugar da educação infantil na agenda educacional e no debate público, sobretudo o atendimento de creches, cresceu muito nos últimos anos, depois da conquista da inclusão das creches no Fundeb, em 2005, obtida por meio da pressão exercida por movimentos de educação e de mulheres. Esse novo lugar da educação infantil na agenda pública tem grande impacto na gestão municipal. Considera-se que o Fundef (1996), com sua prioridade máxima ao ensino fundamental regular e o não reconhecimento da EJA, contribuiu para alimentar a dicotomia “crianças x adultos”, ainda fortemente presente mesmo depois do Fundeb (2007), do qual a EJA faz parte. Considera-se que esse é um dos fatores que impacta a baixa utilização dos recursos da EJA no Fundeb por grande parte dos Estados e municípios, como discutido em tópico anterior deste texto.

Uma segunda dimensão de fatores que influi no desempenho da EJA refere-se à sua institucionalidade. Considerando que a oferta educativa modela a demanda (MESSINA, 1993) e a complexidade dos desafios, dos diversos sujeitos e dos contextos da EJA, aponta-se a necessidade de uma institucionalidade diferenciada, quando comparada ao modelo predominante das políticas universais de educação básica. Arranjos institucionais coordenados, flexíveis, intersetoriais e em rede, territorializados e mais sensíveis aos diferentes perfis, realidades e mudanças dos sujeitos da EJA, com um papel proativo do Estado, no estímulo à constituição e à manifestação da demanda. Essa necessidade se choca com o modelo de gestão predominante, voltado para a grande escala, a maior padronização de procedimentos e a homogeneidade no desenho da oferta e para uma posição mais passiva por parte do Estado, que responde à demanda manifestada.

A nova institucionalidade que a EJA requer, e que a Secadi procurou concretizar, enfrenta muitas dificuldades para se colocar na gestão educacional e, quando avança, muitas vezes não conta com tempo suficiente para se consolidar na estrutura do Estado. Muitas vezes também não conta com quadros técnico-políticos adequados e suficientes, com condições de trabalho e de continuidade para garantir tal inovação institucional. A Agenda Territorial, proposta da Secadi de articulação entre as esferas de governo e a sociedade civil para promover a EJA em regime de efetiva colaboração é citada por muitos entrevistados como um exemplo de arranjo institucional inovador que busca enfrentar os diferentes desafios da construção

da política de EJA em um sistema federativo. Inovação que perdeu potência a partir de 2011, antes do tempo necessário para sua maturação. Ainda na dimensão da institucionalidade, destacam-se as condições precárias do atendimento que ainda predominam na EJA: espaços inadequados, educadoras e educadores mal pagos e com limitada formação e identidade com a modalidade, a descontinuidade, a falta de oportunidades concretas para os educandos e educandas continuarem os estudos. Há avanços no processo de institucionalização, como já abordado, mas ele é inconcluso e ainda marcado pela precariedade.

Uma terceira dimensão de fatores se refere aos desafios político-pedagógicos da EJA. Avalia-se que um dos efeitos colaterais da luta histórica para que a EJA fosse assumida como política educacional foi – em grande parte – a submissão dela a certo modelo de escolarização tradicional da educação básica regular naquilo que ela tem de pior: visão hierárquica entre educador-educandos, fragmentação de conhecimentos, perda de sentidos, descontextualização das realidades nas quais as pessoas estão inseridas. Associada a isso, uma tendência à “infantilização” dos sujeitos da EJA, não os reconhecendo como pessoas jovens e adultas que possuem trajetórias, conhecimentos, necessidades e desejos. Considera-se que a EJA deve fortalecer a autonomia dos seus sujeitos e se basear em uma proposta pedagógica múltipla e flexível, que permita aos educandos/as fazerem escolhas entre um leque de possibilidades e construam diferentes percursos formativos conforme seus desejos, necessidades e contextos. Essa construção do leque de possibilidades exige arranjos institucionais que articulem em rede diferentes atores governamentais e não governamentais locais, estaduais e nacionais responsáveis por diferentes ofertas educacionais e que possibilitem o atendimento contínuo, que não pare na alfabetização ou nas séries iniciais do ensino fundamental. Exige também a garantia de condições mais adequadas para o funcionamento da EJA, em especial, multiplicando os espaços de acesso e as condições de trabalho e de formação inicial e continuada de seus educadores e educadoras. Muitos entrevistados apontam a necessidade de analisar com mais atenção experiências positivas de atendimento da EJA no País, visando identificar aprendizagens e acúmulos que possam se constituir referências para outros lugares do Brasil.

Finalmente, a quarta dimensão de fatores que limitam os avanços da EJA relaciona-se à questão da demanda social. Esse é um ponto nevrálgico, no qual é preciso imprimir uma mudança radical de perspectiva. A suposta “queda na demanda”, mesmo com uma demanda potencial de milhões, que traduziria a falta de interesse dos jovens e adultos com baixa escolaridade em retomar seus estudos, é a justificativa dada por muitos gestores para a diminuição das matrículas, especialmente nos casos em que não há interesse em olhar criticamente para

a própria política, quando se aceita a desigualdade como dada, quando não se defende a EJA como política de ação afirmativa. Nessa perspectiva, a demanda social é encarada como algo que se manifesta espontânea e individualmente. Porém, ainda que as expectativas educacionais das pessoas devam ser objeto de interesse das ciências aplicadas à educação, e foram o foco de estudo nessa Proposta de Trabalho Ação Educativa MEC, o fato é que a demanda social que pode efetivamente exercer alguma influência no *status quo* é aquela que consegue, de alguma forma, se organizar e manifestar politicamente.

Do mesmo modo, deve ser analisada a demanda social por EJA no Brasil, não apenas como somatória das disposições individuais para estudar e aprender dos jovens e adultos subescolarizados, mas como a demanda social politicamente organizada que categorizamos como a quarta dimensão de fatores que afetam a afirmação da EJA como política voltada para a promoção da igualdade e dos direitos humanos. Isso significa perguntar: quem “briga” pela EJA hoje? Com base nos depoimentos colhidos, tem-se a avaliação de que houve uma redução dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil que historicamente têm a EJA como ponto fundamental de sua agenda política. Para além dos Fóruns de EJA e de seus Encontros Nacionais (Enejas), constata-se que a EJA somente tem lugar de destaque na agenda dos movimentos do campo e de algumas organizações de educação e de direitos humanos que atuam por uma política de educação nas prisões. Outros movimentos sociais historicamente com um papel importante na luta pela EJA – como movimentos negros, sindicais e de mulheres – deixaram de atuar efetivamente na disputa por políticas de EJA.

Por parte dos gestores educacionais federais do MEC, afirma-se que houve uma priorização do diálogo e do fortalecimento dos fóruns de EJA e Enejas como espaços de formulação da agenda de sociedade civil para a EJA e de confluência de demandas de diferentes movimentos sociais relativas à modalidade. Observa-se, entretanto, que na última década tais espaços passaram a depender cada vez mais do apoio financeiro do governo federal para se organizar e atuar e, muitas vezes, passaram a ter sua agenda política pautada pelo governo, o que gerou impactos negativos em sua autonomia e capacidade de pressão política. A diminuição das alianças políticas em prol da EJA e da pressão externa vem contribuindo também para que a agenda da EJA perca forças dentro do MEC. Dois pontos também destacados em entrevistas se referem à limitada presença nos fóruns da EJA de educadores e educadoras que atuam em espaços formais e não formais da modalidade e ao desafio de fortalecer a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja) como espaço de proposição e avaliação de políticas públicas, qualificando seu papel de controle social.

Verifica-se também que há um desafio na concepção hegemônica da agenda proposta por determinados movimentos e organizações da sociedade civil, articulados em torno dos fóruns de EJA. Apesar de se afirmar a necessidade de reconhecimento da diversidade dos sujeitos da EJA, há uma perspectiva predominante no movimento que privilegia somente o recorte renda, com prejuízo de outros recortes importantes, como o de gênero e raça, o das especificidades de populações tradicionais ou de pessoas privadas de liberdade, por exemplo. Além disso, apesar de se afirmar a importância de promover a autonomia dos educandos jovens e adultos, muitas vezes se recai em uma concepção tutelada desses sujeitos, que pouco joga a favor da pressão pela construção de um leque diversificado de possibilidades educativas para os educandos fazerem suas escolhas. Nesse sentido, há uma defesa às vezes intransigente da oferta exclusiva de cursos presenciais no formato escolar, de modo que os adultos tenham direito ao ensino e a experiências que lhe foram negadas na infância. Como resultado, pouco se tem feito para impulsionar a oferta de oportunidades de certificação apropriadas, que possibilitem o reconhecimento de trajetórias formativas diversas. As resistências ao ProJovem também poderiam ser lidas nessa mesma chave, assim como a resistência à articulação da EJA com o mundo do trabalho. Alguns segmentos da sociedade civil entendem que a aproximação da educação dos jovens e adultos à qualificação profissional é necessariamente sinônimo de submissão da proposta educativa às demandas do mercado e, portanto, aos interesses dos capitalistas.

O que os estudos realizados no âmbito da Proposta de Trabalho mostraram é que de fato é necessário que as diversas possibilidades educacionais se articulem, constituindo uma política integrada e comprometida com a busca ativa de seus beneficiários potenciais. Como mencionado em diversas passagens deste artigo, a demanda potencial da EJA não se transforma em demanda real sem que haja estímulo por parte das políticas públicas, tanto por meio da oferta de serviços de qualidade como pela convocação daqueles que podem ser beneficiados por eles. O que podemos acrescentar nesse ponto para concluir a argumentação é que tais políticas públicas dependem, por seu lado, da capacidade de a sociedade expressar politicamente suas demandas por meio da ação coletiva de suas organizações e movimentos.

Avançar rumo a uma educação de qualidade para todos e todas é enfrentar de frente as desigualdades que marcam a história deste País e a tolerância para com elas, ainda tão presente na sociedade e no Estado brasileiro. Avançar rumo à qualidade na educação é, também, valorizar a diversidade, combatendo desigualdades que não são só de renda, mas também de gênero, região, campo/cidade, idade, orientação sexual, deficiências, etc. Nessa

perspectiva, a EJA constitui uma das faces mais explícitas do desafio educacional e da afirmação dos direitos humanos no País, e assim deve ser reconhecida pelos governantes e movimentos sociais comprometidos com a justiça social. A prática da avaliação na EJA, por sua vez, precisa ter essa perspectiva e reconhecer o caráter afirmativo da política, o que implica não simplesmente alinhar e comparar a EJA com o ensino regular em termos de resultados, mas abordá-la como fenômeno complexo, integrante de processos de transformação e/ou de reprodução de desigualdades, para os quais o principal insumo é o compromisso político.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. Balanço da EJA: o que mudou nos modos de vida dos jovens-adultos populares? *REVEJ@ – Revista de Educação de Jovens e Adultos*, Belo Horizonte, Neja/UFMG, v. 1, n. 0, p. 1-108, ago. 2007.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. A qualidade da escola e as desigualdades raciais no Brasil. In: SOARES, Sergei (Org.). *Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005. p. 93-115.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo; MORAES, Salete Campos de. O que enseja o Encceja? *Educação Unisinos*, São Leopoldo, RS, v. 6, n. 11, p.173-193, 2002.

BEISIEGEL, C. A educação de jovens e adultos analfabetos no Brasil. *Alfabetização e Cidadania*, São Paulo, n. 16, p. 19-27, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2005.

CALLEGARI, César (Org.). *Fundeb: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo*. 5. ed. São Paulo: IBSA/Apeosp, 2010.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

DI PIERRO, M. C. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985-1999. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 23, 2000, Caxambu, MG.

_____. Balanço e desafios das políticas públicas na Educação de Jovens e Adultos no Brasil. In: DI PIERRO, M. C. *Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2010.

_____. Una evaluación de los progresos y las limitaciones de las políticas públicas recientes de educación de jóvenes y adultos en Brasil. In: FINNEGAN, Florencia (Org.). *Educación de jóvenes y adultos: políticas, instituciones y prácticas*. V. 1. Buenos Ayres: Aique Educación, 2012. p. 45-70.

_____. VOVIO, C. L.; ANDRADE, E. R. *Alfabetização de jovens e adultos: lições da prática*. Brasília, DF: Unesco, 2008.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA. *Pesquisa jovem paulista 2020: sumário executivo*. São Paulo: Coordenadoria Estadual de Juventude/Secretaria de Relações Institucionais, junho 2010.

FUNDAÇÃO SERVIÇO ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. *Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)*. São Paulo: Seade, 2010.

GATTO, Carmen Isabel. *O processo de definição das diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008.

GOMES, Joaquim Barbosa. A recepção do Instituto da Ação Afirmativa pelo Direito Constitucional Brasileiro. In: SALES, Augusto dos Santos (Org.). *Ações afirmativas e combate ao racismo nas Américas*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2006.

GOMES, Joaquim Barbosa. Educação de jovens e adultos e questão racial: algumas reflexões iniciais. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, Maria Amélia; GOMES, Nilma Lino (Org.). *Diálogos na educação de jovens e adultos*. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 2005. p. 87-104.

GOUVEIA, A. B. Políticas e financiamento da EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos na educação de jovens e adultos. *Eccos*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379-395, jul./dez. 2008.

HADDAD, S. et al. *O estado da arte das pesquisas em Educação de Jovens e Adultos*. São Paulo: Ação Educativa, 2000.

HAMMERSLEY, M. *Educational research and evidence-based practice*. Londres: The Open University / Sage, 2007.

HENRIQUES, R.; IRELAND, T. A política de educação de jovens e adultos do governo Lula. In: *Construção coletiva: contribuições à educação de jovens e adultos*. Brasília, DF: Unesco/MEC/RAAAB, agosto de 2005. p. 347-357. (Educação para Todos, 3).

MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Material didático para educação de jovens e adultos: história, formas e conteúdos*. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, 2010.

MESSINA, Graciela. *La educación básica de adultos: la otra educación*. Santiago de Chile: Redal/OREALC, 1993.

MOEHLECKE, Sabine. Ação afirmativa: história e debate no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

PASSOS, Joana Célia. A educação de jovens e adultos e a promoção da igualdade racial no Brasil. In: *Educação e diversidade: estudos e pesquisas*. Recife, PE: UFPE, 2009.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

RELATÓRIO sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

SILVA, Natalino Neves; GOMES, Nilma. Juventude, EJA e relações raciais: algumas reflexões. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, VIII, 2009, Buenos Aires, AR.

SOUZA, Paulo Renato. Apresentação. In: MURRIE, Zuleika de Felice (Coord.). *Ensino fundamental e médio*. Livro introdutório: documento básico. Brasília, DF: MEC/Inep, 2002. p. 8.

SOUZA, Pedro Ferreira; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa; CARVALHAES, Flávio. Desigualdade de oportunidades no Brasil: considerações sobre classe, educação e raça. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 73, p. 77-100, jun. 2010.

VIEIRA, R. S. *O regime de colaboração entre União e o Estado de São Paulo na oferta de políticas de EJA no período 2003-2009*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2011.



SOBRE OS AUTORES

EQUIPE DE TRABALHO DO NÚCLEO DE ESTUDOS EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Denise Carreira

Doutoranda da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora da área de educação da Ação Educativa, Assessoria, Pesquisa e Informação, respondendo pela execução do programa Diversidade, Raça e Participação. Tem ampla experiência na área de Educação, com ênfase nos seguintes temas: direitos humanos, políticas educacionais, educação popular, gênero e raça, desigualdades e discriminações. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi pesquisadora da *Meta 4 – Escolaridade e competências básicas: análise de seus impactos sociais, culturais e econômicos na perspectiva das desigualdades de gênero e raça*, responsável pela submeta “gênero e raça nas políticas federais de EJA”.

Eliane Ribeiro

Doutora em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Tem experiência na área da educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação de jovens e adultos, juventude e políticas públicas,

com ênfase na pesquisa e avaliação. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, coordenou a pesquisa *Meta 2 – O Projovem Urbano: seus impactos nas políticas de EJA e Juventude e na trajetória educacional dos jovens*.

Maria Clara Di Pierro

Doutora (1999) em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Desde 2005 é professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), na graduação e na pós-graduação. Sua experiência tem ênfase em educação de jovens e adultos, atuando principalmente nos seguintes temas: alfabetização e educação de jovens e adultos, políticas educacionais, educação do campo, educação popular. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, coordenou a pesquisa *Meta 3 – O impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo*.

Maria Virgínia de Freitas

Mestre em Educação pela universidade de São Paulo (USP). Participou de diversas pesquisas sobre educação e juventude, publicou artigos e organizou publicações sobre políticas públicas de juventude. É coordenadora da área de Juventude da Ação Educativa e foi vice-presidente do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve). No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, coordenou a pesquisa *Meta 2 – O Projovem Urbano: seus impactos nas políticas de EJA e Juventude e na trajetória educacional dos jovens* ao lado de Eliane Ribeiro.

Roberto Catelli Jr.

Doutorando da área de Política, Estado e Sociedade da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Coordenador do programa de Educação de Jovens e Adultos da ONG Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação. Consultor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais e Informação (Inep) para avaliações de larga escala. Tem experiência na área de ciências humanas, com ênfase na prática de ensino em História. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, coordenou a pesquisa *Meta 1 – O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* ao lado de Sérgio Haddad.

Salomão Barros Ximenes

Doutorando em Direito do Estado na Universidade de São Paulo (USP). Assessor da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação e membro do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Tem experiência nas atividades de advocacia, assessoria, docência e pesquisa relacionadas às áreas de Direito Público, Direitos Humanos e Política Educacional, com ênfase em Direitos Fundamentais, Teoria do Estado, Direito e Legislação Educacional, Organização do Ensino, Direitos da Criança e do Adolescente, Políticas Públicas e Orçamento Público. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi colaborador da pesquisa *Meta 3 – O impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo*.

Sergio Haddad

Doutor em História e Sociologia da Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Assessor da Ação Educativa, diretor-presidente da Fundação Fundo Brasil de Direitos Humanos, membro do Conselho Internacional de Educação de Adultos e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. Tem experiência na área de educação, com ênfase em Tópicos Específicos de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, educação de jovens e adultos, educação popular e sociedade civil e políticas públicas. É pesquisador nível 1C do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, coordenou a pesquisa *Meta 1 – O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* ao lado de Roberto Catelli Jr.

Vera Masagão Ribeiro

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998). Diretora da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong). Pesquisadora e coordenadora-geral da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação. Tem experiência na área de pesquisa e produção pedagógica, com ênfase nos temas: educação de jovens e adultos, alfabetização, letramento, avaliação, habilidades básicas e currículo. Coordena o Indicador Nacional de Alfabetismo Funcional (Inaf) e os Indicadores da Qualidade na Educação. Coordenadora da pesquisa da *Meta 4 – Escolaridade e competências básicas: análise de seus impactos sociais, culturais e econômicos na perspectiva das desigualdades de gênero e raça*.

Bianca Boggiani Cruz

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). Coordenadora da Rede Emancipa de cursinhos populares. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 2 – O Projovem Urbano: seus impactos nas políticas de EJA e Juventude e na trajetória educacional dos jovens* e da *Meta 3 – O impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo*.

Bruna Gisi

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo (USP). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia da Violência, atuando principalmente nos seguintes temas: punição, adolescentes em conflito com a lei, Estatuto da Criança e do Adolescente. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 1 – O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* e da *Meta 4 – Escolaridade e competências básicas: análise de seus impactos sociais, culturais e econômicos na perspectiva das desigualdades de gênero e raça*.

Luis Felipe Soares Serrao

Estudante do Programa de Pós-Graduação em Educação na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). Assessor de projetos na Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 1 – O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos*.

Mariana Sucupira

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP). É antropóloga do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e trabalha no serviço de regularização de territórios quilombolas. Tem experiência na área de educação, com ênfase em educação de adultos e em educação para os direitos humanos, com ênfase em prevenção ao trabalho escravo rural contemporâneo. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 3 – O impacto da inclusão da EJA no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) no Estado de São Paulo*.

Michele Escoura

Mestre em Antropologia Social pela Universidade de São Paulo (USP). Assistente de pesquisa da Ação Educativa – Assessoria, Pesquisa e Informação na área de Educação e pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Marcadores Sociais da Diferença (Numas/USP). Desenvolve pesquisas na área de gênero, sexualidade, marcadores sociais da diferença, mídia, consumo e educação. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 1 – O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* e da *Meta 4 – Escolaridade e competências básicas: análise de seus impactos sociais, culturais e econômicos na perspectiva das desigualdades de gênero e raça*.

Uvanderison Silva

Doutorando do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em sociologia do trabalho, relações étnico-raciais e educação. No Núcleo de Estudos em Educação de Jovens e Adultos, foi assistente de pesquisa da *Meta 4 – Escolaridade e competências básicas: análise de seus impactos sociais, culturais e econômicos na perspectiva das desigualdades de gênero e raça*.

