

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Flaviane Ferreira da Silva

A escolarização de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação (2014-2024): uma análise a partir de perspectivas educacionais em disputa.

Juiz de Fora

2026

Flaviane Ferreira da Silva

A escolarização de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação (2014-2024): uma análise a partir de perspectivas educacionais em disputa.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito à obtenção do título de Doutor/a em Educação. Área de concentração: “Educação brasileira: gestão e práticas pedagógicas”.

Orientador: Dr. Rubens Luís Rodrigues

Juiz de Fora

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Silva, Flaviane Ferreira.

A escolarização de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação (2014-2024) : uma análise a partir de perspectivas educacionais em disputa / Flaviane Ferreira Silva. -- 2026.

272 p. : il.

Orientador: Rubens Luís Rodrigues

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2026.

1. Escolarização. 2. Educação de Jovens e Adultos. 3. Plano Nacional de Educação. I. Rodrigues, Rubens Luís, orient. II. Título.

Flaviane Ferreira da Silva

A escolarização de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação (2014-2024): uma análise a partir de perspectivas educacionais em disputa

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação. Área de concentração: "Educação brasileira: gestão e práticas pedagógicas".

Aprovada em 14 de novembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Dr(a). Rubens Luiz Rodrigues - Orientador(a) e Presidente da Banca
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dr(a). Hajime Takeuchi Nozaki
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dr(a). Geruza Cristina Meirelles Volpe
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dr(a). João Carlos Pereira Caramelo
Universidade do Porto

Dr(a). Maria Teresa Guimarães de Medina
Universidade do Porto

Dr(a). Renata Maldonado da Silva
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Juiz de Fora, 31/10/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Renata Maldonado da Silva, Usuário Externo**, em 25/11/2025, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rubens Luiz Rodrigues, Professor(a)**, em 25/11/2025, às 11:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geruza Cristina Meirelles Volpe, Professor(a)**, em 25/11/2025, às 11:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Hajime Takeuchi Nozaki, Professor(a)**, em 26/11/2025, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Pereira Caramelo, Usuário Externo**, em 27/11/2025, às 08:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Teresa Medina, Usuário Externo**, em 28/11/2025, às 12:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2713142** e o código CRC **7ED4CC74**.

Dedico este trabalho à Maria Nena, amiga querida,
cuja presença firme e generosa me encoraja a seguir;
e à minha sobrinha Maria Vitória, companheira de
estrada e de alegrias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço. Sempre.

A Deus, por me conduzir pelos caminhos e desafios da vida, que a cada dia me convidam a seguir com o coração aberto e com determinação.

À Universidade Federal de Juiz de Fora, pela oportunidade de realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rubens Luiz Rodrigues, pela confiança, pela mão firme, pelo respeito, pelo comprometimento e por todo o aprendizado que tanto contribuiu para minha trajetória acadêmica e pessoal. Obrigada, Rubens! Sua honestidade, generosidade e humildade foram inspiração constante para que eu persistisse e acreditasse em mim mesma e na pesquisa desenvolvida.

Aos colegas do Grupo de Pesquisa “Escola e EJA”, pelas valiosas contribuições acadêmicas, fundamentais para a construção desta tese.

Aos professores da Faculdade de Educação da UFJF, em especial aos da Linha 1 – Trabalho, Estado e Movimentos Sociais, pela excelência, inspiração e apoio, que me encorajaram a enxergar o mundo de forma mais ampla e dialética.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela concessão das bolsas de Doutorado e do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior (PDSE), que possibilitaram a realização do estágio doutoral na Universidade do Porto, em Portugal, entre setembro de 2024 e fevereiro de 2025.

À minha banca examinadora, composta pelos professores Hajime Takeuchi, Geruza Cristina Meirelles, Renata Maldonado e João Caramelo, que me acompanharam desde a qualificação até a defesa, pelas valiosas contribuições, críticas construtivas e pelo tempo dedicado à análise desta pesquisa.

Aos professores da Universidade do Porto, Teresa Medina, Henrique Vaz e João Caramelo, pela acolhida, pela escuta atenta e pelo diálogo sempre aberto.

Agradeço também à comunidade de pesquisa TEDeMoS – Trabalho, Educação, Desenvolvimento e Movimentos Sociais, da Universidade do Porto, espaço de trocas generosas e fecundas nas reuniões mensais em que partilhei reflexões e aprendizagens com colegas e professores. Essa experiência ampliou meus horizontes e reafirmou a importância da formação de adultos como direito e prática emancipatória.

À minha família, meu ponto de partida.

À família Coelho — Hilda Simone, Marcos Nunes, Lissandra, Ismael, Ana Márcia e João Pedro — pelo apoio constante, sempre em forma de rosas.

À Dona Dalvani (Dona Nini), Deíse e Diogo, pela casa aberta em Juiz de Fora — abrigo seguro e certo. Minha sincera gratidão.

À Flávia Ferraz, amiga e maestra, por me ensinar a respirar a vida com o corpo, a mente e o coração. *Namastê!*

À Taís, uma amiga providente e previdente! Que bom ter sua presença na minha vida há tantos anos!

À Amélia e família, pela amizade e pelas leituras atentas — entre uma correção e outra, aprendi muito sobre o valor da escrita e da expressão das ideias.

Aos colegas de turma, pela convivência, pela parceria e pelo aprendizado coletivo em tempos desafiadores, especialmente durante a pandemia de Covid-19.

Por fim, agradeço a todos e todas que, de forma direta ou indireta, caminharam comigo neste tempo de amadurecimento, contribuindo para a construção desta pesquisa e desta trajetória.

O trabalhador estuda e trabalha; o seu trabalho é estudo e o estudo é trabalho. Para ser um especialista no seu trabalho, o trabalhador coloca o mesmo número de anos que leva em média para se obter um diploma universitário. No entanto, o trabalhador realiza os seus estudos no próprio ato de fazer um trabalho imediatamente produtivo... Tornando-se dominante, a classe operária que quer o trabalho manual e o trabalho intelectual juntem-se na escola e assim, criem uma nova tradição educacional. (Gramsci, 1985, p. 44)

RESUMO

Este estudo analisa as Metas 3, 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação (2014–2024), com ênfase na Educação de Jovens e Adultos (EJA), buscando compreender como o PNE articula-se tanto à formação social brasileira quanto ao projeto de construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), marcado por disputas e fragilidades institucionais. Parte-se da questão central: Que desafios e potencialidades se expressam nas avaliações sobre o cumprimento das metas relativas à escolarização de jovens e adultos presentes no Plano Nacional de Educação (2014-2024)? Para isso, propõe-se: i) analisar as perspectivas educacionais presentes nas avaliações acerca do cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos inscritas no Plano Nacional de Educação (2014-2024); ii) abordar as ações de acompanhamento de cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos estabelecidas no Plano Nacional de Educação (2014-2024); e iii) averiguar as proposições da aparelhagem estatal em âmbito federal no que se refere ao cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos. Com base no Materialismo Histórico-Dialético e na análise documental, foi possível apreender as tensões entre as metas oficiais e as demandas sociais, bem como as resistências dos movimentos sociais, em especial nos Fóruns de EJA. Os resultados indicam que as metas diretamente relacionadas à EJA (8, 9 e 10) não foram plenamente cumpridas: a Meta 8 teve cobertura insuficiente, a Meta 9 manteve o analfabetismo funcional em 12,3% e a Meta 10 alcançou apenas 4,7% das matrículas previstas, majoritariamente em cursos de curta duração (FIC). A Meta 3, voltada ao Ensino Médio, alcançou 82,1% da escolarização líquida, evidenciando déficits estruturais que impactam a demanda futura por EJA. Os dados revelam que a política educacional brasileira permanece subordinada a uma lógica instrumental de certificação rápida, em detrimento da formação integral. O acompanhamento das metas pelo INEP evidenciou limitações, como a priorização de indicadores quantitativos, a interrupção das séries históricas durante a pandemia e a ausência de políticas estruturantes que garantam a continuidade da EJA. A fragilidade do SNE, ainda em processo inconcluso de institucionalização, reforça a vulnerabilidade do PNE às oscilações políticas e à descontinuidade administrativa. Em contrapartida, movimentos sociais e fóruns de EJA defenderam concepções de educação orientadas por perspectivas críticas, denunciando a redução da EJA a programas de certificação e indicadores de eficiência. Apesar dessas resistências, prevaleceu a orientação neoliberal e mercadológica, limitando a efetivação de políticas públicas voltadas à formação integral

da classe trabalhadora. Conclui-se que compreender o PNE à luz do Materialismo Histórico evidencia a EJA como direito social, vinculado à emancipação humana, e que sua efetivação depende de financiamento adequado, continuidade institucional e da consolidação de um Sistema Nacional de Educação capaz de articular etapas da educação básica, reafirmando a centralidade da EJA na construção de uma escola pública democrática, laica e socialmente referenciada.

Palavras-chave: Escolarização. Educação de Jovens e Adultos. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

This study analyzes Goals 3, 8, 9, and 10 of the National Education Plan (PNE, 2014–2024), with an emphasis on Youth and Adult Education (EJA), seeking to understand how the PNE is articulated with both Brazilian social formation and with the project of building a National Education System (SNE), marked by disputes and institutional fragilities. The central question guiding this research is: What challenges and potentialities are expressed in the assessments regarding the achievement of goals related to youth and adult schooling established in the National Education Plan (2014–2024)? To address this question, the study aims to: (i) analyze the educational perspectives present in the evaluations of the fulfillment of the youth and adult schooling goals set by the National Education Plan (2014–2024); (ii) examine the monitoring actions related to these goals; and (iii) investigate the propositions of federal state apparatuses concerning the implementation of such goals. Grounded in Historical-Dialectical Materialism and documentary analysis, the research identified tensions between official goals and social demands, as well as the resistance of social movements, particularly the EJA Forums. The results indicate that the goals directly related to EJA (8, 9, and 10) were not fully achieved: Goal 8 had insufficient coverage, Goal 9 maintained functional illiteracy at 12.3%, and Goal 10 reached only 4.7% of the expected enrollments, mostly in short-term training courses (FIC). Goal 3, focused on upper secondary education, achieved 82.1% net schooling, revealing structural deficits that affect future demand for EJA. The data reveal that Brazilian educational policy remains subordinated to an instrumental logic of rapid certification, at the expense of comprehensive education. The monitoring of the goals by INEP revealed several limitations, such as the prioritization of quantitative indicators, the interruption of historical data series during the pandemic, and the absence of structural policies ensuring the continuity of EJA. The fragility of the SNE, still in an unfinished process of institutionalization, reinforces the PNE's vulnerability to political fluctuations and administrative discontinuity. Conversely, social movements and EJA forums have advocated for conceptions of education grounded in critical perspectives, denouncing the reduction of EJA to certification programs and efficiency indicators. Despite such resistance, neoliberal and market-oriented approaches have prevailed, restricting the implementation of public policies aimed at the integral education of the working class. It is concluded that understanding the PNE through the lens of Historical Materialism highlights EJA as a social right linked to human emancipation. Its effective

implementation depends on adequate funding, institutional continuity, and the consolidation of a National Education System capable of articulating all stages of basic education, reaffirming the centrality of EJA in the construction of a democratic, secular, and socially grounded public school.

Keywords: Schooling. Youth and Adult Education. National Education Plan.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 — Meta 8 Total da população de 18 a 29 anos de idade que não possui Ensino Médio completo, por unidade da Federação (Brasil) em 2023..... 215
- Figura 2 — Meta 9B Taxa de Analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais, por unidade da Federação (Brasil) em 2023..... 216

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — Desmonte da oferta pública e privatização da EJA	222
Quadro 2 — Críticas à Emenda Constitucional 95 e ao financiamento da educação pública.....	224
Quadro 3 — Políticas públicas, direitos e demandas pela garantia da EJA.....	226
Quadro 4 — Críticas iniciais e defesa da Educação Popular	229
Quadro 5 — Desafios contemporâneos à formação e à qualidade de EJA	231
Quadro 6 — Políticas públicas, direitos e demandas pela garantia da EJA	233
Quadro 7 — Certificação e Formação Profissional	238
Quadro 8 — Posicionamentos dos Fóruns de EJA sobre Certificação e Formação Profissional.....	240
Quadro 9 — Desmonte da EJA e Ações propositivas dos Fóruns.....	241

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Meta 8 - Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos (2023).....	192
Tabela 2 — Meta 9 - Desigualdades nas Taxas de Alfabetização no Brasil (2023)	195
Tabela 3 — Meta 10 - Perfil das Matrículas na EJA Integrada à Educação Profissional (2023).....	198
Tabela 4 — Meta 3 – Percentual da população de 15 a 17 anos que requetava o ensino médio ou concluiu a educação básica, por desagregação (2023)	204
Tabela 5 — Meta 9B - Taxa de analfabetismo funcional segundo desagregações do indicador 9B (2023)	206
Tabela 6 — Meta 10 – Distribuição das matrículas na EJA regular e na EJA integrada à Educação Profissional por etapa de ensino (2023)	211
Tabela 7 — Meta 10 – Percentual e número de matrículas da EJA regular e da EJA integrada à Educação Profissional por rede de ensino (2023).	213

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
AI-5	Ato Institucional nº5
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQI	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CBEs	Conferências Brasileiras de Educação
CEDES	Centro de Estudos Educação e da Sociedade
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNAEJA	Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COEJA	Coordenação-Geral de Educação de Jovens e Adultos
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
EaD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEJA	Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
EREJA	Encontro Regional da Educação de Jovens e Adultos

FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
LDBE	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
NGP	Nova Gestão Pública
NRF	Novo Regime Fiscal
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBF	Programa Bolsa Família
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PL	Projeto de Lei

PLNDEJA	Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos
PME's	Planos Municipais de Educação
PNA	Política Nacional de Alfabetização
PNE	Plano Nacional de Educação
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Pontos Percentuais
PRONACAMPO	Programa Nacional de Educação do Campo
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEA	Serviço de Educação de Adultos
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
SM	Salário Mínimo
SNE	Sistema Nacional de Educação
SNJ	Secretaria Nacional da Juventude
TPE	Movimento Todos pela Educação
UNESCO	Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	A EJA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE NA RECENTE HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA.....	34
2.1	CONCEPÇÃO DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E LUTA POR DEMOCRATIZAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA.....	36
2.2	A ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO PNE (2001–2011).....	58
2.3	AS POLÍTICAS PARA A EJA NO BLOCO NO PODER DOS GOVERNOS LULA (2003 A 2006 E 2007 A 2010).	77
3	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024): DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF À ASCENSÃO CONSERVADORA DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO BOLSONARO.....	93
3.1	AS POLÍTICAS PARA A EJA NO BLOCO NO PODER DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 A 2014).	98
3.2	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024) E A EJA	122
3.3	GOLPE E A ASCENSÃO CONSERVADORA DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO BOLSONARO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EJA	147
4	AVALIAÇÕES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024): CONTINUIDADES E RUPTURAS NA EJA	168
4.1	SITUAÇÃO DA EJA NO PNE (2014 A 2024) E A DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	169

4.2	ANÁLISE DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELA APARELHAGEM ESTATAL: A VOZ DO INEP.....	186
4.2.1.	A Educação como mercadoria nos relatórios de monitoramento do PNE (2014– 2024)	189
4.2.2	Instrumentalização da Formação nos relatórios de monitoramento do PNE (2014–2024).....	201
4.2.3.	Incentivo à Certificação nos relatórios de monitoramento do PNE (2014–2024).....	210
4.3	ANÁLISE DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELA SOCIEDADE CIVIL: A VOZ DO FÓRUM EJA BRASIL	218
4.3.1	A Educação como Mercadoria nos documentos dos Fóruns de EJA.....	221
4.3.2	A Instrumentalização da Formação nos documentos dos Fóruns de EJA...	221
4.3.3	Incentivo à Certificação nos documentos dos Fóruns de EJA	236
5	CONCLUSÕES	244
	<u>REFERÊNCIAS</u>	250
	APÊNDICE A – INDICADORES PERCENTUAIS.....	269

1 INTRODUÇÃO

Uma escola de liberdade e de livre iniciativa e não uma escola de escravidão e mecânica. Também os filhos dos proletários devem usufruir de todas as possibilidades, todos os campos livres para poder realizar a sua própria personalidade no melhor sentido e, portanto, no modo mais produtivo para eles e para a coletividade. (Gramsci, 2001, p. 101)

A Educação de Jovens e Adultos (EJA), enquanto direito historicamente negado à classe trabalhadora, ocupa posição central nas disputas em torno da concretização da educação pública no Brasil. Desde a década de 1990, a modalidade tem sido impactada por orientações políticas oriundas de organismos internacionais e pela inserção do país no processo de mundialização¹ do capital, no qual a educação é convocada a atender, de modo crescente, às exigências de ajustamento estrutural da economia. Nesse contexto, as políticas nacionais refletem tensões entre concepções distintas: ora reconhecem a educação como direito social e instrumento de emancipação, ora subordinam sua função às demandas de produtividade e competitividade. Inserem-se nesse cenário os Planos Nacionais de Educação — o primeiro (2001–2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, e o segundo (2014–2024), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 —, ambos atravessados por disputas em torno da concepção de educação pública no país, que incidiram, de forma particular, sobre o lugar da EJA nas políticas educacionais.

A presente tese toma como objeto de análise o PNE 2014–2024, particularmente as metas voltadas à EJA, problematizando os sentidos atribuídos à modalidade no contexto de sua formulação e implementação. Esse plano, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, foi reconhecido como uma conquista da sociedade civil organizada, sobretudo pela atuação da Conferência Nacional de Educação (CONAE – 2010), mas atravessado por intensas disputas políticas e econômicas que condicionaram a redação de suas metas e os caminhos de implementação. No âmbito da EJA, diferentes metas dialogam direta ou indiretamente com a modalidade, como a Meta 3, referente ao Ensino Médio; a Meta 8, voltada à elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos; a Meta 9, direcionada à alfabetização de jovens e adultos; e a Meta 10, que propõe a integração entre EJA e educação profissional. Essas metas evidenciam tensões

¹ Opta-se pelo termo mundialização do capital, pois acredita-se, como Melo (2005, p. 105), que este conceito procura enfatizar as contradições implícitas neste processo, principalmente, devido “as condições de exploração do trabalho para a sobrevivência do capital”.

recorrentes: historicamente, a EJA tem sido reduzida a uma formação funcional, voltada à inserção precária no mercado de trabalho em que persistem iniciativas que buscam consolidá-la como direito, fundamentado em uma perspectiva de formação integral e emancipatória da classe trabalhadora.

Importa sublinhar que, nesta pesquisa, os trabalhadores², compreendidos em sua diversidade de gênero, são entendidos como sujeitos politécnicos, capazes de aprofundar a compreensão de seu ofício (Saviani, 2018) e de atingir a omnilateralidade, desenvolvendo-se plenamente tanto individual quanto coletiva, com consciência de sua práxis. A análise das perspectivas educacionais que orientaram a formulação do PNE (Brasil, 2014), em especial das metas voltadas à EJA, constitui-se um caminho fecundo para a compreensão do lugar desses sujeitos na realidade educacional brasileira. As transformações sociais, associadas à incorporação crescente dos avanços científicos e tecnológicos nos processos produtivos, reforçam a importância da educação não apenas como meio de reprodução social, mas também como agente de transformação. Investigações que aprofundem tais condições são essenciais, visto que a educação exerce um papel dialético nas dinâmicas sociais e influencia diretamente as decisões e transformações da sociedade. A dialética, como explica Konder (1969, p. 15), realiza-se pelo pensamento crítico, permitindo compreender os fenômenos sociais e alcançar sistematicamente a compreensão da realidade, em um movimento ativo das relações sociais.

A EJA insere-se em um campo político marcado pela disputa pelo direito à educação, que não se trata de um direito dado, mas de um direito que exige constante vigilância, em razão do processo contínuo de disputa por sua oferta adequada (Paiva, 2024, p. 33). Nesse sentido, a modalidade constitui um terreno profícuo de pesquisa educacional, pois a efetivação do direito está permanentemente em risco. Quando não concretizado, jovens e adultos da classe trabalhadora vivenciam “uma situação de exceção da cidadania dentro do próprio ‘Estado de Direito’” (Alvarenga; Macedo, 2019, p. 89). Para a análise desse contexto, optou-se pelo método do materialismo histórico, que, a partir da dialética, permite examinar em profundidade uma realidade essencialmente contraditória e em constante transformação (Konder, 1969). Busca-se,

² Ao longo desta tese, o termo “trabalhadores” é utilizado em sentido amplo, referindo-se à classe trabalhadora em sua diversidade de sujeitos, mulheres e homens, que vivem do trabalho. A opção por essa forma busca garantir fluidez textual, sem desconsiderar as desigualdades de gênero que atravessam as relações sociais e educacionais, as quais são compreendidas no interior das determinações de classe que estruturam a EJA

assim, verificar “no âmbito das ciências humano-sociais, o caráter sincrônico e diacrônico dos fatos, a relação sujeito e objeto, em suma, o caráter histórico dos objetos que investigamos” (Frigotto, 2010, p. 86).

Considerando tais disputas, esta pesquisa analisa os desafios e as potencialidades que marcaram a EJA ao longo do decênio de vigência do PNE (2014–2024), com base nas avaliações sobre o cumprimento das metas relativas à escolarização de jovens e adultos, tanto as divulgadas pelo governo federal, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (INEP), quanto as produzidas pela sociedade civil organizada, representada pelo Fórum EJA Brasil. Parte-se do entendimento de que o PNE se apresenta como uma ferramenta política e institucional estratégica para a definição de políticas públicas educacionais, ainda que atravessada por disputas e limites, devendo assegurar não apenas o acesso, mas também a permanência e o êxito escolar dos sujeitos da modalidade, em condições que garantam uma formação socialmente referenciada.

A relevância deste estudo manifesta-se na análise crítica das perspectivas educacionais que orientaram o PNE em relação à Educação de Jovens e Adultos, bem como dos mecanismos de acompanhamento e avaliação de suas metas, tornando-se ainda mais evidente diante de um processo histórico de descontinuidades e da fragilização das políticas educacionais, intensificado nos governos posteriores à aprovação do Plano, marcados por restrições fiscais e por projetos de orientação neoliberal e autoritária. Soma-se a isso a compreensão do PNE como uma política capaz de tensionar e organizar o Sistema Nacional de Educação (SNE) brasileiro. Ademais, o estudo justifica-se pela possibilidade de desenvolver uma reflexão crítica sobre como a implementação e a avaliação das metas da EJA no PNE podem oferecer subsídios analíticos para a formulação de políticas públicas mais efetivas e inclusivas, ainda que condicionadas pelas correlações de forças vigentes.

Acrescenta-se a esse conjunto de motivações o percurso formativo que orientou a delimitação do objeto e do problema desta investigação. O interesse pela Educação de Jovens e Adultos foi se constituindo ao longo da formação acadêmica, especialmente a partir da participação em espaços sistemáticos de estudo e pesquisa dedicados à análise das políticas educacionais, nos quais a EJA se apresentou como um campo privilegiado para a compreensão das contradições entre o reconhecimento formal do direito à educação e os limites concretos de sua efetivação.

Paralelamente, o Plano Nacional de Educação já se configurava, desde a graduação, como objeto de interesse e reflexão, sobretudo enquanto instrumento de planejamento estatal e expressão das disputas em torno da organização da educação pública no Brasil. Nesse processo formativo, tais interesses se articularam de modo mais orgânico, possibilitando compreender o PNE não apenas como um documento normativo, mas como síntese das correlações de forças que atravessam as políticas educacionais, em especial no que se refere à escolarização da classe trabalhadora.

Assim, a escolha da Educação de Jovens e Adultos e do PNE como objetos centrais desta tese decorre de uma trajetória investigativa construída no campo da análise crítica das políticas educacionais, orientada pela necessidade de compreender como as metas e estratégias dirigidas à EJA, ao mesmo tempo em que anunciam direitos, operam mecanismos de seletividade, descontinuidade e subordinação às exigências do capital.

Diante do exposto, esta pesquisa questiona: quais desafios e potencialidades se expressam nas avaliações sobre o cumprimento das metas relativas à escolarização de jovens e adultos presentes no PNE (2014–2024)?

Objetivamente, propõe-se: (i) analisar as perspectivas educacionais presentes nas avaliações acerca do cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos estabelecidas no PNE (2014–2024); (ii) examinar as ações de acompanhamento dessas metas; e (iii) averiguar as proposições da aparelhagem estatal em âmbito federal no que se refere ao cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa de análise documental, cujas principais fontes de investigação foram selecionados entre os Relatórios de Monitoramento do PNE elaborados pelo INEP (2014 até 2016, 2018; 2020; 2022 e 2024) e os documentos coletados no portal do Fórum EJA Brasil relativos ao Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA – 2015, 2017, 2022 e 2024); ao Encontro Regional de Educação de Jovens e Adultos (EREJA – 2015), ao Fórum Nacional de Educação Popular (FNPE – 2020 e 2021); a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE – 2018 e 2022); o Fórum Nacional de Educação (FNE – 2016 e 2017) e, à Carta dos Fóruns de EJA do Brasil (2016).

A análise desses documentos fundamenta-se em uma concepção crítica da educação, compreendida como parte constitutiva das relações sociais mais amplas, considerando seu papel tanto na reprodução quanto na transformação das estruturas econômicas, políticas e culturais. Essa perspectiva permite examinar como políticas educacionais, como o PNE, articulam-se com processos de desigualdade, disputa social e

configuração do trabalho, além de avaliar as implicações de suas metas para a consolidação de direitos e a promoção de uma formação integral de jovens e adultos.

Para compreender plenamente os limites e as possibilidades da EJA, é necessário situá-la no contexto histórico das relações sociais e de poder que estruturam o Estado brasileiro. Nessa perspectiva, a formação dos sujeitos trabalhadores por meio da EJA só pode ser apreendida à luz das relações sociais que sustentam a vida em sociedade, uma vez que são as condições materiais de existência orientam a produção das ideias, das representações e das próprias relações sociais. Marx (2010) afirma que o Estado constitui um *abstractum*, enquanto o povo representa o *concretum*, evidenciando que a materialidade da vida social antecede e condiciona as formas políticas e institucionais; interpretação desenvolvida por Alvarenga (2016), ao destacar que o Estado adquire concretude nas relações sociais que organiza e regula. Nessa mesma direção, Gramsci (1977) compreende o Estado como “educador”, ao enfatizar sua função na produção de consensos e na construção de determinados níveis de civilização. Tal concepção, articulada à noção de Estado ampliado, evidencia que a função educadora do Estado não se limita à coerção institucional, mas se realiza também por meio da disputa de hegemonia e da conformação de consensos no interior da sociedade civil.

O Estado Nacional brasileiro está estruturado sob a forma política capitalista, dominado por uma burguesia organizada que molda a economia urbana e os sistemas econômicos do país. Para Fernandes (2006, p. 352), há uma “opção interna das classes burguesas por um tipo de capitalismo que impõe à sociedade brasileira as desigualdades do desenvolvimento interno e a dominação imperialista externa”. Assim, as relações de classe definem a organização da vida social no Brasil. Como em outras sociedades capitalistas, a formação do sujeito coletivo se dá nas lutas entre classes e frações de classes, especialmente entre a burguesia e os trabalhadores historicamente expropriados de seu trabalho. Nesse processo, ainda que se busque formar sujeitos ativos, autônomos e participativos, predomina uma lógica liberal e empreendedora, voltada ao mundo dos negócios (Trevisol; Almeida, 2019, p. 216).

De acordo com Fernandes (2006, p. 343), quanto mais o capitalismo se aprofunda, mais a burguesia necessita “manter a ordem, salvar e fortalecer o capitalismo, impedir que a dominação burguesa e o controle burguês sobre o Estado Nacional se deteriore”. Em outras palavras, em qualquer circunstância, as estruturas de poder capitalista devem ser preservadas. Essa lógica remonta ao período colonial, quando a exploração dos povos originários e dos africanos escravizados constituiu a base de um regime voltado para o

mercado internacional. O crescimento econômico exigia, então, “a acumulação de capital ou a modernização institucional, mas mantendo sempre a expropriação capitalista externa e o subdesenvolvimento relativo, como condições e efeitos inelutáveis” (Fernandes, 2006, p. 339).

A herança de mais de trezentos anos de escravidão, abolida apenas no século XIX por interesses antagônicos, deixou marcas profundas que seguem presentes na modernização do trabalho, agora sob novas formas de exploração. Como observa Antunes (2018, p. 194), trata-se de relações de trabalho “semiescravo, precarizado, informalizado, terceirizado, flexibilizado [...]”, nas quais homens e mulheres produzem mais-valor³ em ritmo intensificado. Tal processo de degradação das condições laborais não constitui exceção, mas “um traço constante de sua particularidade desde a origem” (Antunes, 2018, p. 68).

As configurações contemporâneas dessa exploração — como a terceirização e a intensificação da produção de mais-valor —, revelam, assim, a permanência da lógica histórica (Antunes, 2018). O Estado, moldado pelas relações de classe, mantém privilégios para a burguesia por meio de seus instrumentos de poder, como legislação, tribunais e aparelhos de repressão. Como analisa Fernandes (2006), a exploração dos trabalhadores ocorre por meio do Estado, apropriado pela classe dominante, garantindo a reprodução da ordem capitalista e evidenciando que a participação do Brasil no mercado externo nunca ocorreu pela presença concreta do trabalhador, mas pela relação entre “o senhor e o escravo, fazendo com que o destino daquele se realize através deste” (Fernandes, 2006, p. 385).

Mesmo nos momentos de abertura democrática, como no período pós-ditadura militar, tais contradições permanecem visíveis, revelando os limites de uma democracia marcada pela continuidade das desigualdades sociais e pela hegemonia burguesa (Saviani, 2013). A democracia brasileira consolidou-se de maneira parcial, refletindo as constantes lutas sociais. Oliveira e Paoli (1999, p. 9) destacam que a América Latina mantém desigualdades históricas, miséria e a “repetitiva obsessão com a miragem de uma modernidade homogênea e emparelhada com os países de capitalismo avançado”. Os

³ Para Marx, a mais-valia é a forma de exploração característica do capitalismo. Consiste na diferença entre o valor do produto e o valor do capital despendido no processo de produção. Em resumo, o trabalhador vende ao capitalista a sua força de trabalho, recebendo em troca um salário capaz de garantir a reprodução desta. Em sua atividade, porém, gera um excedente, ou seja, um valor superior àquele necessário a essa reprodução, o qual é apropriado pelo capitalista. Esse excedente denomina-se mais-valia (Marx, 1988)

custos sociais dessa lógica —pobreza, desemprego e violência— evidenciam a complexidade política do contexto brasileiro (Oliveira; Paoli, 1999, p. 9).

Essa dinâmica torna-se ainda mais evidente no período da transição democrática (1964–1985), quando a questão econômica permaneceu como base organizadora da sociedade e os interesses da burguesia se sobrepuseram na definição dos rumos da abertura política. Marcado por crise econômica, aumento da dívida externa e inflação descontrolada, esse processo reafirmou a estratégia de conciliação pelo alto, em que, como observa Saviani (2008, p. 310–311), a “transição democrática se fez, pois, segundo a estratégia da conciliação pelo alto, visando garantir a continuidade da ordem socioeconômica”, atendendo aos interesses da classe dominante. Nesse cenário, o Estado brasileiro revelou seu caráter autoritário, recorrendo à força para assegurar os interesses da burguesia.

Assim, a modernização do Estado brasileiro dá-se de forma conservadora⁴, reproduzindo relações de dominação historicamente estabelecidas. Reitera-se, portanto, que o processo de subalternidade no país segue em contínuo, permeado pelo capitalismo dependente que, no máximo, possui “uma autonomia limitada, promovida pela associação das formas nacionais e estrangeiras de capitalismo financeiro” (Fernandes, 2006 *apud* Barbosa, 2017, p. 48). Essa condição estrutural limita a capacidade do Estado de implementar políticas de redistribuição e reforça a centralidade da classe dominante na definição das prioridades econômicas e sociais, perpetuando desigualdades históricas, inclusive na educação e no trabalho.

⁴ O desfecho ultraconservador da revolução burguesa no Brasil teria sido o elo final que aprisiona a economia e a sociedade no circuito fechado do capitalismo dependente. Na hora decisiva de definição do padrão de solidariedade com as outras classes sociais, entre 1930 e 1964, a burguesia abandonou toda e qualquer veleidade democrática e nacionalista para se afirmar exclusivamente como uma burguesia dos negócios, sem nenhum nexos moral com as classes subalternas. A consolidação de seu padrão de dominação pela linha de menor resistência, compondo os interesses das burguesias “modernas” com os das burguesias “atrasadas”, sem abrir brechas para contemplar os pleitos da classe trabalhadora, sepultou qualquer possibilidade de superação da segregação social e da dependência externa. A cristalização do padrão de dominação ultrarrígido, que funciona como uma contrarrevolução permanente, liquidou definitivamente qualquer veleidade civilizatória que porventura a burguesia tivesse no sentido de estabelecer nexos morais com as classes subalternas. A perpetuação de mecanismos de satelização em relação ao centro capitalista e a reprodução de formas anacrônicas, modernas e ultramodernas de superexploração do trabalho sedimentaram uma racionalidade capitalista *sui generis*, de acordo com a qual o capitalismo é aceito como forma de acumulação de riqueza, mas rejeitado como forma de convivência de uma comunidade nacional (Fernandes, 2006)

A educação reflete diretamente a lógica de poder vigente em cada formação social. No caso brasileiro, desde o período colonial até o século XXI, o sistema educacional tem sido historicamente marcado por um padrão dual de escolarização, que expressa e reproduz as desigualdades estruturais da sociedade de classes, privilegiando as camadas dominantes e restringindo o acesso das classes populares a uma formação ampla e socialmente referenciada (Cunha, 1980). A questão do analfabetismo é exemplar nesse processo: a alfabetização não assegura, por si só, a participação política crítica, mas constitui condição fundamental para ampliar as possibilidades de inserção social, de acesso à informação, de gestão da própria vida e de exercício de direitos, como o voto, em bases menos tuteladas. Como afirmam Tiosso e Striguer (2019, p. 4), uma democracia não pode se efetivar plenamente se parcela significativa de seus cidadãos permanece excluída do domínio da leitura e da escrita, uma vez que “a educação exerce papel fundamental na concretização de princípios democráticos, sendo, portanto, educação e democracia indissociáveis”.

Contudo, a história da formação social brasileira demonstra que os investimentos educacionais nunca priorizaram efetivamente a superação do analfabetismo. A preocupação central do bloco no poder sempre esteve vinculada à acumulação de capital e à inserção do país no mercado internacional. O conceito de “bloco no poder”, formulado por Poulantzas (1980, p. 145–147), permite compreender o Estado como expressão material das relações de força entre classes e frações de classes. Sob essa perspectiva, a EJA e outras políticas educacionais foram apropriadas como instrumentos de consolidação da hegemonia neoliberal, funcionando como mecanismos de produção de consenso social e alinhamento aos interesses econômicos da burguesia (Rummert, 2007, p. 41).

Nessa perspectiva, o bloco no poder não atua de forma homogênea ou linear, mas resulta da articulação contraditória entre diferentes frações da classe dominante, cujos interesses se condensam, de maneira desigual, no interior do Estado. Como assinala Poulantzas (1980), é dessa correlação de forças que emergem as prioridades políticas e os limites impostos às políticas sociais, inclusive às educacionais. No caso brasileiro, a persistente marginalização da alfabetização e da escolarização de jovens e adultos revela que a EJA tem sido historicamente tratada como política secundária, acionada de modo instrumental e descontínuo, conforme as necessidades do capital e as exigências da governabilidade. Assim, a oferta educacional destinada à classe trabalhadora tende a

assumir formas compensatórias, aligeiradas e funcionalizadas, mais voltadas à administração da força de trabalho do que à garantia do direito à educação plena.

Essa compreensão pode ser aprofundada com a formulação gramsciana de Estado ampliado, que evidencia como a correlação de forças entre classes se expressa não apenas na coerção institucional, mas também na construção de consensos. O Estado articula sociedade política e sociedade civil, operando como educador coletivo ao legitimar determinadas concepções de mundo e marginalizar outras (Gramsci, 2000; Liguori; Voza, 2017). Essa correlação de forças também se expressa de forma normativa, tanto pela atuação da sociedade política — conjunto de instituições estatais que produzem, regulam e implementam políticas — quanto pela atuação da sociedade civil, que constitui um terreno fértil para a produção de ideias, valores, representações e projetos societários.

Nesse contexto, a modernização do Estado brasileiro, articulada ao conservadorismo e à manutenção das relações de dominação, condicionou a educação a cumprir um papel contraditório: embora formalmente associada à ampliação de direitos e ao desenvolvimento humano, permaneceu subordinada às exigências da ordem econômica, reproduzindo desigualdades históricas. Conforme analisa Melo (2005), o processo de mundialização do capital intensificou essa dinâmica ao promover a integração financeira dos mercados, a abertura econômica e a desregulamentação dos Estados nacionais dependentes, como o brasileiro, redefinindo o papel das políticas sociais e educacionais, que passam a ser orientadas por critérios de ajuste estrutural, busca de eficiência e competitividade internacional.

Historicamente, a EJA foi secundarizada, funcionando como instrumento de acesso limitado ao ensino e refletindo a correlação de forças consolidada pela hegemonia neoliberal. Nesse contexto, a classe trabalhadora, por meio da EJA, foi conduzida a medidas que ajustassem “a educação ao projeto de reestruturação produtiva, subordinada no plano da hegemonia internacional” (Rummert, 2007, p. 38), reafirmando a função conservadora do Estado brasileiro. Cada governo estruturou a EJA sob concepção compensatória, reduzindo “o processo educativo à mera reposição e certificação, afastando-se do campo do direito à formação integral” (Rogério, 2024, p. 54).

A análise histórica da EJA permite identificar antecedentes de sua institucionalização já na Constituição de 1934 (Lobo Neto, 2014). Nessa Carta Magna, a Educação de Jovens e Adultos não aparecia ainda como modalidade formalmente nomeada, mas alguns dispositivos podem ser considerados fundamentais para a alfabetização de adultos. O artigo 150 estabelecia a educação como direito de todos,

incumbindo à União, Estados e Municípios a organização dos sistemas de ensino, enquanto o art. 152, §1º determinava que o ensino primário fosse obrigatório e gratuito para todos, estendendo-se, de forma inovadora, aos adultos (Brasil, 1934). Essa previsão histórica representava a primeira iniciativa de reconhecimento legal da necessidade de atender à população já em idade adulta, até então excluída das ações educativas. Na prática, a Constituição de 1934 incorporou a alfabetização de adultos ao ensino primário sob uma perspectiva compensatória, vinculada à modernização do país durante a Era Vargas, sem assegurar políticas efetivas, financiamento contínuo ou estabilidade institucional (Brasil, 1934).

Essa orientação constitucional só veio a se materializar de forma mais sistemática a partir da década de 1940, com a criação da Campanha Nacional de Educação de Adultos (CNEA), em 1947, voltada ao enfrentamento dos elevados índices de analfabetismo no país. Ainda assim, tratou-se de uma política marcada pelo caráter emergencial e descontínuo, sem garantir a educação de adultos como direito social estruturado (Lobo Neto, 2014; Paiva, 2003).

Durante a década de 1960, os movimentos de educação popular, como o Movimento de Educação de Base (MEB) e os Centros Populares de Cultura (CPCs), articularam experiências educativas voltadas à valorização da cultura popular e à formação crítica das classes populares, indo além da escolarização formal e buscando ampliar a participação social e política desses sujeitos (Rummert, 2007). O golpe civil-militar de 1964 expressou concretamente uma lógica de controle social, paralisando os movimentos de base popular e, ao longo da década de 1970, desarticulando iniciativas inovadoras de alfabetização e educação popular inspiradas no Sistema Paulo Freire.

Em oposição a essas experiências, o regime militar promoveu uma reorganização conservadora da política educacional. A Lei nº 5.692/1971 instituiu o Ensino Supletivo como modalidade destinada à escolarização de jovens e adultos, fortalecendo o privatismo educacional e promovendo uma profissionalização rápida, alinhada às demandas do mercado de trabalho (Germano, 2011, p. 159).

Nesse contexto, o governo militar instituiu o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), voltado à alfabetização funcional e ao controle social da população adulta. Com a abertura política e a transição para o governo José Sarney (1985–1990), o Mobral foi substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos — Fundação Educar —, sem que houvesse ruptura significativa em relação ao modelo anterior. A nova instituição manteve problemas estruturais, como escassez de

recursos e instabilidade administrativa, operando por meio de “convênios com órgãos públicos e privados, responsáveis pela execução dos cursos de alfabetização” (Rogério, 2024, p. 55).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 consolidou avanços para a EJA, ao inscrevê-la “como direito público gratuito e universal” (Rogério, 2024, p. 55). Essa mudança legal possibilitou que educadores resistentes ao período ditatorial aplicassem experiências pedagógicas nos estados e municípios, contribuindo para a formulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e do Plano Nacional de Educação (PNE) (Frigotto; Ciavatta, 2003). Entretanto, a modalidade permaneceu marginalizada, marcada por condicionantes estruturais herdadas do regime militar, que facilitaram a implementação de políticas neoliberais nos anos seguintes (Barbosa, 2017).

Na década de 1990, a EJA foi diretamente impactada pelas reformas neoliberais. Governos como os de Fernando Collor e Itamar Franco priorizaram a estabilização econômica, a redução do papel do Estado e a descentralização da EJA, mantendo programas emergenciais e abandonando iniciativas amplas como o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania - PNAC (Ventura, 2011). Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, a LDB 9394/96 e a reforma do Estado consolidaram a subordinação da EJA aos interesses do capital, ampliando a privatização e condicionando a escolarização às demandas de produtividade e eficiência (Frigotto; Ciavatta, 2003; Freitas; Pinto, 2024). Programas compensatórios como o Programa Alfabetização Solidária - PAS, o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - Pronera e, o programa Re – começo, atenderam populações vulneráveis, mas sem assegurar políticas universais, enquanto o PNE (2001) reiterou metas de alfabetização voltadas à lógica econômica e ao controle social (Saviani, 2013).

Assim, desde os antecedentes da Constituição de 1934 até o início do século XXI, a EJA permaneceu historicamente subordinada a projetos de poder, com ênfase na adaptação ao mercado e à ordem social dominante, revelando que, mesmo reconhecida formalmente como direito, sua implementação efetiva sempre foi limitada por interesses econômicos e pela hegemonia neoliberal (Volpe, 2013; Barbosa, 2017). Essa realidade evidencia que, a partir dos anos 1990, os jovens e adultos — em sua maioria trabalhadores — permaneceram condicionados à reprodução de sua condição de exploração, uma vez que a educação foi estruturada para subsidiar a existência do trabalhador, e não para atender às necessidades de desenvolvimento integral. Nesse contexto, a defesa de políticas públicas de proteção social orientadas pela justiça social e pela equidade

apresenta-se como uma contradição histórica, permanentemente tensionada pelos limites estruturais do Estado capitalista brasileiro.

Ao situar a EJA no movimento histórico da formação social brasileira, evidencia-se que a modalidade sempre esteve atravessada pelas disputas que conformam o Estado em seu sentido ampliado, articulando coerção e consenso na manutenção da hegemonia. A análise desse percurso revela que a EJA foi sistematicamente subordinada às estratégias do bloco no poder, permanecendo como política residual, voltada mais à adaptação do trabalhador às exigências do capital do que à efetivação de um direito social. Essa compreensão histórica é o ponto de partida para a investigação que se desenvolve nesta tese, estruturada, além da introdução, em três capítulos articulados em torno da análise dos Planos Nacionais de Educação como expressões privilegiadas dessas disputas.

O Capítulo II, intitulado “A EJA nos Planos Nacionais de Educação: uma análise na recente história política brasileira”, examina a concepção do PNE e sua relação com a luta pela democratização da educação. A análise retoma o significado histórico desses planos e evidencia as disputas em torno da formulação das políticas para a EJA, sobretudo diante da ascensão do ideário neoliberal. Também aborda a escolarização de jovens e adultos no PNE 2001–2011 (Lei nº 10.172/2001) e as políticas desenvolvidas durante os governos Lula (2003–2010), destacando como o bloco no poder condicionou os limites e as possibilidades da modalidade. Autores como Saviani (1999), Cury (2009), Dourado (2010), Gramsci (2001) e Antunes (2018) são mobilizados para problematizar o papel do Estado, a disputa por projetos de sociedade e a função atribuída à EJA nesse período.

O Capítulo III, “Plano Nacional de Educação (2014–2024) e EJA: do bloco no poder do Governo Dilma Rousseff à ascensão conservadora no bloco no poder do governo Bolsonaro”, concentra-se no período mais recente, tendo como objeto de análise o próprio PNE instituído pela Lei nº 13.005/2014 e as metas voltadas à Educação de Jovens e Adultos. Examina-se, de um lado, a formulação e o conteúdo dessas metas e, de outro, os condicionamentos políticos e econômicos que atravessaram sua implementação. O capítulo evidencia ainda os impactos do golpe parlamentar de 2016⁵ e da ascensão

⁵ Neste trabalho, adota-se a categoria golpe parlamentar de 2016 para caracterizar o processo que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Tal escolha dialoga com autores como Antunes (2018) e Boito Junior (2020), que compreendem esse *impeachment* marcado por ilegalidades, excepcionalidade institucional e ruptura do pacto democrático, ainda que realizado sob a aparência de legalidade. Outras denominações presentes na literatura crítica — como “golpe branco”, “golpe parlamentar e jurídico” ou “golpe de Estado” — são compreendidas aqui como variações analíticas que enfatizam dimensões específicas do mesmo processo histórico, sem que isso implique divergência quanto à sua natureza antidemocrática.

conservadora, que implicaram retrocessos no financiamento, na continuidade das políticas e na institucionalidade da modalidade. Nesse percurso, autores como Paulani (2017), Boito Júnior. (2020), Saad-Filho e Moraes (2018), Leher e Santos (2023) e Frigotto (2009) são fundamentais para compreender o neodesenvolvimentismo, a crise política e a inflexão autoritária que incidiram sobre a EJA.

O Capítulo IV, “Avaliações do Plano Nacional de Educação (2014–2024): continuidades e rupturas na EJA”, dedica-se à análise dos mecanismos de monitoramento e avaliação das Metas 3, 8, 9 e 10 do PNE (2014–2024) que incidem direta ou indiretamente sobre a modalidade. A análise é estruturada a partir de três categorias analíticas – Educação como Mercadoria, Instrumentalização da Formação e Incentivo à Certificação – que orientam a interpretação dos dados e permitem compreender as políticas educacionais para a EJA no contexto da correlação de forças vigente. Nesse contexto, são consideradas tanto a perspectiva da aparelhagem estatal, por meio do INEP, quanto a da sociedade civil, expressa nos relatórios e documentos do Fórum EJA Brasil. A análise evidencia tensões entre planejamento estatal, demandas sociais e pressões econômicas, permitindo identificar continuidades e rupturas na materialização da modalidade. Autores como Mészáros (2008), Machado (2020), Ventura e Silva (2024), Frigotto e Ciavatta (2003) e Pinto (1997) contribuem para problematizar as concepções de direito, de avaliação e de formação humana presentes nesse processo.

Ao longo da tese, demonstra-se que, embora a EJA tenha conquistado reconhecimento formal como direito e algumas iniciativas tenham representado avanços, sua implementação continua limitada por condicionamentos históricos, políticos e econômicos, revelando sua recorrente subordinação às necessidades do mercado e à hegemonia neoliberal. As conclusões ressaltam a necessidade de políticas públicas universais e socialmente referenciadas, capazes de efetivar a formação integral de jovens e adultos, defendendo também a centralidade do PNE articulado ao Sistema Nacional de Educação, sem o qual as metas da EJA permanecem fragmentadas e vulneráveis às disputas conjunturais, em vez de consolidarem-se como parte de um projeto estratégico de democratização da educação no Brasil.

2 A EJA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE NA RECENTE HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA

[...] a crise escolar que hoje se difunde liga-se precisamente ao fato de que este processo de diferenciação e particularização ocorre de modo caótico, sem princípios claros e precisos, sem um plano bem estudado e conscientemente estabelecido. (Gramsci, 2001).

Este capítulo analisa a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no interior do Plano Nacional de Educação (PNE 2001–2011), compreendendo-o como parte das disputas educacionais travadas na recente história política brasileira. Busca-se evidenciar a centralidade do PNE como instrumento de planejamento e organização da educação nacional, bem como suas contradições e limites, situando a EJA nesse cenário de tensões.

Parte-se do entendimento de que o PNE foi sendo instituído ao longo do tempo em diálogo com a luta pela construção de um SNE, concebido como instância fundamental para a organização da educação pública. Tal perspectiva permite situar o PNE não apenas como um documento normativo, mas como expressão das tensões entre projetos societários em disputa, que se materializam na forma de políticas educacionais. Para Dourado (2010), os planos não devem ser compreendidos como instrumentos meramente técnicos de planejamento, mas como síntese de correlações de forças que envolvem Estado, sociedade civil organizada e interesses hegemônicos. Saviani (2014) reforça essa compreensão ao destacar que a ausência de continuidade e a fragmentação das políticas educacionais refletem a dificuldade histórica de consolidar um projeto nacional comprometido com a universalização do direito à educação.

A partir da década de 1990, registraram-se mudanças significativas nas políticas sociais, cujos eixos norteadores foram a privatização, a focalização e a descentralização (Behring; Boschetti, 2017). Tais diretrizes, preconizadas pelas orientações neoliberais, impuseram o que os autores denominam contrarreforma do Estado, entendida como o estabelecimento do neoliberalismo, a reestruturação produtiva e a mundialização do capital, assim como “suas repercussões na realidade brasileira, por meio de uma contrarreforma do Estado nos anos 1990, que vem constituindo uma ofensiva conservadora contra as políticas sociais” (Behring; Boschetti, 2017, p. 11).

Segundo as autoras, esse processo significou um profundo movimento de “contrarreforma do Estado e de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto em que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência” (Behring; Boschetti, 2017, p. 204). Essa

circunstância, segundo os mesmos autores, revelou, “sem surpresas, a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras” (2017, p. 210).

É nesse contexto que se insere o primeiro PNE (2001–2011), aprovado pela Lei nº 10.172/2001, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) nos anos 1995 a 2002. Elaborado em meio à consolidação do projeto neoliberal e condicionado pelas políticas de ajuste fiscal dos anos 1990, o plano foi impactado pela criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), em 1996, que priorizou o ensino fundamental regular e excluiu a EJA do financiamento. Essa decisão institucionalizou a marginalidade da modalidade, limitando as metas à redução do analfabetismo e a uma escolarização de caráter residual, o que reforçou sua concepção compensatória (Di Pierro, 2010, p. 943).

Como destaca Leher (2010), as orientações de organismos internacionais, em especial do Banco Mundial, influenciaram fortemente a política educacional na década de 1990, privilegiando focalização e descentralização em detrimento de um projeto universal de educação pública. No caso da EJA, isso significou tratá-la não como direito, mas como ação compensatória, destinada a mitigar desigualdades sem enfrentar suas causas estruturais.

A transição para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) trouxe novos contornos. Embora tenham permanecido as diretrizes macroeconômicas, ampliaram-se programas sociais e iniciativas voltadas à EJA, como o Programa Brasil Alfabetizado e experiências integrando EJA e Educação Profissional. O marco mais expressivo foi a criação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, que passou a incluir a modalidade no financiamento da educação básica, garantindo maior legitimidade institucional e representando uma conquista para os movimentos sociais. Contudo, os recursos continuaram muito inferiores em relação às demais etapas e não consideraram as especificidades da EJA, como a evasão e o perfil de estudantes trabalhadores, perpetuando seu subfinanciamento estrutural.

Diante desse percurso, este capítulo está organizado em três seções. A primeira (2.1) apresenta a concepção de PNE e sua relação com a luta pela democratização da sociedade brasileira, em diálogo com os impactos do neoliberalismo. A segunda (2.2) analisa o PNE (2001–2011), destacando as proposições, limites e avaliações relativas à

EJA. Por fim, a terceira (2.3) discute as políticas para a modalidade durante os governos Lula da Silva (2003–2010), ressaltando avanços, limites e contradições.

Em síntese, pretende-se demonstrar que a EJA, embora tenha sido contemplada no PNE e, posteriormente, incluída em mecanismos de financiamento como o FUNDEB, permaneceu tensionada pelas disputas mais amplas que atravessam a educação brasileira. Essa condição revela tanto os avanços institucionais alcançados quanto os limites estruturais de um Estado marcado pela dependência econômica e pela desigualdade social, reafirmando a posição historicamente secundária da EJA no interior das políticas educacionais nacionais.

2.1 CONCEPÇÃO DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E LUTA POR DEMOCRATIZAÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

A dimensão política da educação é muito importante para a prática social. Mesmo não sendo a educação o único meio para a regulação da vida em sociedade, considera-se sua contribuição à organização das relações sociais.

Ao deparar-se nos estudos de Gramsci (2007), com os apontamentos a respeito dos aparelhos privados⁶ de hegemonia e, particularmente, os aparelhos culturais, dentre eles, a escola, é possível compreender a sua importância para a luta de classes. Ademais, a educação escolar constitui um elemento importante para a produção da sociabilidade, contribuindo, portanto, para assegurar o consenso social difundido pela classe dirigente (Gramsci, 2007).

Para superar o consenso que respalda as orientações ideopolíticas de preservação dos interesses dominantes nas relações sociais capitalistas, faz-se necessário refletir sobre a educação escolar de modo a alicerçá-la à realidade do povo, a fim de que prevaleça a formação de um sujeito sócio-histórico. Para que este processo ocorra, é necessário possibilitar ao sujeito a compreensão da sua própria personalidade, o que Gramsci designou como a “conquista de consciência superior pela qual se consegue compreender

⁶ Em Gramsci, os aparelhos privados de hegemonia situam-se no âmbito da sociedade civil e dizem respeito ao conjunto de instituições, organizações e práticas responsáveis pela construção do consenso em torno de um projeto de classe. Conforme explica Saviani (2002), trata-se de instâncias que, embora não integrem diretamente o aparato estatal coercitivo, “atuam na formação do consenso e na direção intelectual e moral da sociedade” (Saviani, 2002). Nessa mesma direção, Neves (2005) destaca que os aparelhos privados de hegemonia constituem mecanismos fundamentais para a consolidação da hegemonia burguesa, uma vez que operam na disputa das concepções de mundo no interior da sociedade civil, articulando interesses privados a projetos políticos mais amplos (Neves, 2005).

o próprio valor histórico, a própria função na vida, os próprios direitos e deveres” (Gramsci, 1977, p. 83), rompendo, assim, com a mera reprodução da hegemonia dominante.

Ao desenvolver a concepção da escola unitária, Gramsci (2001) orienta que o papel da educação deve ser o de formar sujeitos cuja capacidade seja a de organizar e transformar a vida em sociedade. Para ele, as relações de poder que constituem a sociedade capitalista produzem modelos de escolas com marcas sociais concretas, isto é, “cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes estratos uma determinada função tradicional, dirigente e instrumental” (Gramsci, 2001, p. 49). Logo, faz-se necessário repensar as bases educativas com as quais a sociedade é e continua a ser formada, de modo a superar essas marcas por meio de uma proposta clara, concisa e coerente, que rompa com a condição histórica de subserviência da escola às classes dominantes.

Pensar em uma proposta de escola única é ampliar os horizontes de possibilidades, tanto para os educandos, quanto para os educadores, parte-se de pressupostos humanísticos em sentido amplo. Tal postura viabiliza a formação de sujeitos sócio-históricos capazes de pensar e agir por conta própria, podendo intervir no desenvolvimento político, econômico e social da sociedade (Manacorda, 1990).

Assim, a concepção gramsciana de escola unitária, voltada para a formação integral do ser humano e para a superação da cisão entre trabalho manual e intelectual, encontra eco nas formulações de Saviani (1999). Ao destacar que a educação se realiza por meio de políticas de Estado e que, em sua especificidade, cumpre a função de socializar o conhecimento, Saviani (1999) reforça a indissociabilidade entre educação e política. Nesse sentido, a função socializadora da escola, já intuída por Gramsci como elemento fundamental na constituição de sujeitos críticos, ganha em Saviani uma sistematização que explicita as mediações concretas entre prática educativa e prática política.

Conforme orienta Saviani (1999), a organização educacional concretiza-se por meio da estruturação de políticas de Estado que são fundamentais para a socialização do conhecimento. Isso porque, para o autor, política e educação são indissociáveis: “toda prática educativa contém inevitavelmente uma dimensão política e toda prática política contém inevitavelmente uma dimensão educativa” (Saviani, 1999, p.98). A especificidade da educação reside justamente em sua capacidade de socializar o saber sistematizado, cumprindo sua função política. Contudo, em uma sociedade de classes,

marcada pela primazia da política, essa função é atravessada por contradições, pois estabelece-se a “subordinação real da educação à prática política” (Saviani, 1999, p. 99).

Ainda de acordo com Saviani (1999), há uma dependência entre ambas, política e educação, justamente pelo fato de a educação depender das condições objetivas que a organização política proporciona, tais como o orçamento, a infraestrutura, os serviços educacionais, etc., e a política, por sua vez, depender daquelas condições subjetivas propostas pela educação e que permitem, por exemplo, o acesso à informação, “a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos etc.” (Saviani, 1999, p. 95). Isso demonstra o quanto, mesmo com práticas distintas, a política e a educação estão imbricadas por uma única prática, isto é, “a prática social” (Saviani, 1999, p. 95), integrando, desse modo, uma mesma unidade de conjunto.

Isso significa dizer que a educação tem papel importante para as atividades sociais, mas não determinante. Para Saviani (1999), a educação relaciona-se de forma dialética com as atividades sociais, influenciando nas decisões e nos processos de conservação ou de transformação da sociedade. Desse modo, ao elaborar, organizar e pensar as políticas educacionais, é importante que estas estejam alicerçadas em uma vivência prática, no cotidiano da vida, a fim de propiciar o desenvolvimento de sujeitos mais conscientes e autônomos, buscando a sua emancipação.

O mesmo autor aborda também a importante relação que a política educacional tem para a organização de um país, e esta associação pode e deve ser feita por meio de um sistema educacional, concreto e atuante. Segundo este estudioso, a partir da segunda metade do século XIX, com a constituição dos Estados Nacionais, foi iniciada também a implementação dos sistemas nacionais de ensino pelo mundo. A função destes sistemas, conforme Saviani (2014, p. 24), é a de “universalizar a instrução pública, entendida como aquela que assegura à população, o domínio da leitura, da escrita, do cálculo, ademais dos rudimentos das ciências naturais e sociais (história e geografia)”. Ao formar Sistemas Nacionais de Ensino naquele momento, previa-se a possibilidade de ações que pudessem combater o analfabetismo.

No Brasil, isso não deveria ter sido diferente, mas acabou sendo, uma vez que o país se manteve e ainda se mantém atrasado quanto à estruturação de um verdadeiro SNE, em razão da formação histórica de um Estado marcado pela desigualdade social, pela fragmentação federativa e pela ausência de um projeto efetivamente universal de

educação pública. Esse sistema deveria ser organizado por um regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, sendo os dois últimos coordenados pela União.

À vista disso, nesta pesquisa, com base em Saviani (2010), compreende-se a necessidade de que seja constituído um único sistema educacional que assegure aos brasileiros um tipo de educação comum a todos. De acordo com este autor, a Constituição determina que a União deve estabelecer diretrizes comuns sobre bases comuns. Tais características é que delineiam o que se chama de “Sistema Nacional de Educação” (SNE).

A organização e construção de um sistema deve levar em consideração algumas condicionalidades básicas, como a estruturação de normas que sejam válidas em todo o território nacional, com procedimentos comuns, “visando a assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país” (Saviani, 2010, p. 776). Isso significa dizer que o SNE no Brasil não deve ser configurado como um grande guarda-chuva, cuja função é “abrigar 27 sistemas estaduais mais o Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.565 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si” (Saviani, 2010, p. 777).

Uma segunda condicionalidade proposta por este autor, está no caráter público do sistema, o SNE só pode ser público, e não deve ser enfraquecido neste âmbito. Assim como não se deve travestir as instituições privadas, de públicas, o que é traço comum e arraigado no Brasil. Costuma-se usar subsídios, isenções, assim como transferir a elas o poder de integrarem o sistema. Como explica Saviani (2008, p. 385): “[...] as instituições privadas, em suas diferentes modalidades, integrarão o sistema, precisamente como particulares, e é nessa condição que darão sua contribuição específica para o desenvolvimento da educação brasileira”.

Além disso, é preciso compreender também que o estabelecimento de um SNE é uma tarefa de Estado e não de governo, porque se trata de uma política estruturante, de caráter permanente e de longo prazo, que não pode estar submetida às alternâncias político-partidárias nem à descontinuidade administrativa. O Estado deve ser o guardião do bem público, aquele que expressa “os interesses de toda a sociedade” (Saviani, 2008, p. 385).

Neste sentido, Saviani (2010) orienta ainda que o Conselho Nacional de Educação (CNE) deve funcionar com autonomia, representatividade e legitimidade, de modo que não esteja tão vulnerável aos interesses políticos de cada governo. Justamente por ser um órgão de Estado e não de governo, este deve gozar de autonomia financeira e

administrativa, portanto, não deve ficar na dependência total do Executivo. Do mesmo modo, o SNE deve articular [...] todos os níveis e modalidades de educação com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União (Saviani, 2010, p. 387).

Por tudo isso, compreende-se, conforme Saviani (2008), que no Brasil ainda não está estruturado um Sistema Nacional de Educação e, para que isso ocorra, é preciso que este SNE articule tanto os aspectos mais gerais quanto os mais básicos, isto é, a organização curricular, assim como os níveis e as modalidades de ensino. O sistema deverá “tomar como referência a forma de organização da sociedade atual, assegurando sua plena compreensão por parte de todos os educandos” (Saviani, 2008, p. 387). Desse modo, o SNE poderá garantir a todos o acesso a uma formação que não só qualifique para o mundo trabalho, mas que também qualifique para o pleno desenvolvimento da pessoa e para o exercício da cidadania.

Todas estas condicionalidades são pontos de partida para que o Brasil consiga estruturar seu Sistema Nacional de Educação. Concorde-se mais uma vez com Saviani (2008), quando ele explica que os processos de descontinuidade da política educacional no país, como ver-se-á mais adiante, têm conduzido ao longo do tempo “ao fracasso das tentativas de mudanças, pois tudo volta à estaca zero a cada troca de equipe de governo” (Saviani, 2008, p. 774). Tal situação interrompe as ações iniciadas, as quais precisam de tempo para estabelecer-se.

O autor explica que um sistema exige ação-reflexão-ação, organizando assim uma “unidade de vários elementos intencionalmente Reunidos de modo que forme um conjunto coerente e operante” (Saviani, 2014, p. 4). Portanto, o sistema é feito pelo homem, principalmente quando estes: “[...] assumem a teoria na práxis. E quem faz o sistema educacional são os educadores quando assumem a teoria na sua práxis educativa, isto é, quando a sua prática educativa é orientada teoricamente de modo explícito.” (Saviani, 2014, p. 10).

Se os sujeitos sociais são aqueles que fazem o sistema educacional acontecer, eles devem também estruturar um plano que possa regular este mesmo sistema, de modo a diagnosticar toda a situação educacional no país. Somente a partir da realidade educacional diagnosticada, tais sujeitos devem então organizar diretrizes e metas concretas para que a educação possa desenvolver-se como um todo (Saviani, 2014).

Nesta mesma linha, Cury (1998) explica que um plano funciona como um guia de ação em um governo. A estruturação de um plano educacional cumpre a função racional da educação, isto é, a partir de um viés iluminista pelo “qual a racionalidade humana pode se impor a um espontaneísmo que, deixado a si, conduz ao equilíbrio e à autonomia” (Cury, 1998, p. 164).

Assim sendo, é possível compreender a necessidade de um Sistema Nacional de Educação, regido por um Plano Nacional de Educação que, em sentido estrito, deveria garantir o direito de todos à educação. Entretanto, essa formulação não pode ser compreendida apenas em seu caráter normativo, uma vez que, historicamente, a existência de dispositivos legais no campo educacional não se converteu automaticamente em sua materialização concreta. Ainda assim, o SNE constitui um campo estratégico de disputa, na medida em que pode criar bases institucionais e políticas para a ampliação do direito à educação. Conforme apontam Bordignon et al. (2014, p. 211), é preciso um sistema que, diante da multiplicidade regional do Brasil, construa a unidade, definindo funções e “conciliando autonomia e interdependência, laicidade e direito de todos a uma educação de qualidade, com equidade nacional”.

Um sistema passa também pela definição de valores e finalidades “sobre cuja base se definem os critérios de ordenação dos elementos que integram o processo educativo” (Saviani, 1999, p. 120). Com distinções próprias para este processo, torna-se necessário observar aqueles aspectos importantes que vão reger este sistema, tais como o “ensino (como transmissão de conhecimentos e habilidades), escolas (como locais especialmente preparados para as atividades educativas), articulação vertical e horizontal (graus e ramos) etc.”. Tal aspecto permite pensar a respeito da autonomia que deve ter um sistema de educação para que ele consiga estabelecer normas próprias e ao mesmo tempo comuns a todos os seus integrantes.

A partir destes critérios, Saviani (1999, p. 121) orienta que um sistema educacional pode ser classificado da seguinte forma: a) do ponto de vista da entidade administrativa, o sistema educacional pode ser classificado em: federal, estadual, municipal, particular etc.; b) do ponto de vista do padrão, em: oficial, oficializado ou livre; c) do ponto de vista do grau de ensino, em: primário, médio, superior; d) do ponto de vista da natureza do ensino, em: comum ou especial; e) do ponto de vista do tipo de preparação, em: geral, semi-especializado ou especializado; f) do ponto de vista dos ramos de ensino, em: comercial, industrial, agrícola etc.

Contudo, para chegar-se a estes critérios, Saviani (1999) explica, ainda, que a base educacional precisa estabelecer-se a partir de princípios educativos que orientem a organização do sistema de educação. Ao pensar em princípio educativo, é possível estabelecer uma relação com Gramsci (Gramsci, 1941 *apud* Manacorda, 1990) cujas orientações denotam a necessidade da organização de uma escola unitária na sociedade. Escola esta que deve estar organizada através de um programa escolar pedagógico original, embasado em um princípio educativo.

Ter um princípio educativo deve ser a condição *sine qua non* para o favorecimento da formação integral dos alunos. A originalidade deste programa faz-se justamente pela articulação entre a teoria e a prática pedagógica, a qual pode propiciar melhores resultados educativos (Gramsci, 2001).

A atividade teórico-prática é o ponto de partida para o desenvolvimento de uma concepção dialética em relação ao mundo, bem como para avaliar-se os esforços realizados ao longo do tempo, projetando o futuro (Gramsci, 2001). Ao estabelecer-se um princípio ou princípios educativos, nos dizeres de Saviani (1999), é possível constituir o que é desejável para que aquela realidade educacional se desenvolva com qualidade.

Como vê-se, a proposta de Saviani (1999) é uma concepção aprofundada e sofisticada para a organização de um Sistema Nacional de Educação, que precisa ser guiado por um Plano Nacional de Educação. As metas estabelecidas num plano propiciam a organização do sistema e, para que esta dialética aconteça, é necessária a realização do diagnóstico da realidade na qual se quer trabalhar. Consequentemente, um sistema educacional está diretamente relacionado ao plano de educação e vice-versa, pois, para desenvolver-se um SNE, deve estabelecer-se como condição, a formulação de um PNE, “no âmbito do qual se definem as metas e os recursos com os quais estes opera, a viabilidade do PNE depende do sistema educacional; pois é nele e por ele que as metas previstas poderão tornar-se realidade” (Saviani, 1999, p. 268).

A questão é que, ao longo da história do Estado Nacional Brasileiro, as políticas educacionais passaram e ainda passam por um processo chamado por este autor de descontinuidade das suas ações. Conforme mencionado, isto ocorre, em função das sucessões de governos e das rupturas no processo de financiamento da educação. Tal processo foi nomeado por Cunha (1980), em decorrência da organização política no período da ditadura militar (1964 a 1985), como um processo zig - zagueante. Isto é, são pelo menos três as razões para essa administração em Zig-Zag no Brasil: “o eleitorismo, o experimentalismo pedagógico e voluntarismo ideológico” (Cunha, 1980, p. 475).

Este processo marca de forma negativa a história do sistema educacional no país, impedindo um investimento concreto que conduza ao fortalecimento da educação nacional para todos indistintamente. Para Saviani (2014), a elaboração de políticas educativas no Brasil ainda está permeada por marcas de filantropia, proteção, fragmentação, improvisação, o que gera a precarização do ensino. Este autor explica também que no Brasil a descontinuidade é extrema, o que é contraditório em relação a “uma das características que se insere na natureza e especificidade da educação, que é a exigência de um trabalho que tenha continuidade, que dure um tempo suficiente para provocar um resultado irreversível” (Saviani, 2008, p. 269).

Como será abordado ao longo deste texto, a ideia da formação do sistema nacional de educação e do PNE, enquanto lei, acabou estruturando-se no decorrer do tempo, demarcada por movimentos pontuais concretos. Porém, ela não parece estar solidificada em seus aspectos filosóficos, econômicos, políticos e sociais. Ademais, conforme apontam vários estudiosos do assunto, como Saviani (2014), Dourado (2010), Cury (2011), dentre outros, ainda é preciso efetivar um Sistema Nacional de Educação Brasileiro concreto que estabeleça continuidade nas suas políticas.

De todo modo, quando se analisa a formação deste sistema, apesar de suas raízes permeadas por uma ideologia mecanicista clássica e por uma visão retrógrada, é possível, em meio a esses fortes traços de conservadorismo, observar sinais de inovação, na medida em que determinados projetos, debates e proposições presentes no período tencionaram a ordem vigente e introduziram a educação como tema público e como responsabilidade do Estado, ainda que de forma limitada e contraditória. De acordo com Cury (2011), esses sinais podem ser identificados desde a Constituinte de 1823. Neste momento, com a intenção de descolonizar o Brasil e torná-lo mais independente, houve a necessidade de pensar em um plano educacional. Entretanto, foi na primeira Constituição brasileira, no inciso XXXII, que ficou estipulado “que a Instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos” (Saviani, 2016, p. 269).

Tal cenário configurou-se, até pelas condições da época, como algo ideal, pois exigiria a organização de um sistema público de ensino que não foi viável naquele momento devido às limitações existentes que acabaram traduzindo-se numa “forma de uma escola de primeiras letras a ser instalada em todos os povoados, como previsto na lei de 15 de outubro de 1827” (Saviani, 2016, p. 269). Contudo, foi somente por volta de 1931, com a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Decreto nº 19.850,

que este conselho teve “indiretamente entre suas atribuições algo que, no conjunto, se poderia denominar plano de desenvolvimento da educação” (Saviani, 2016, p. 797).

Até este momento, torna-se possível compreender que era vislumbrada a estruturação do sistema educacional brasileiro, tendo como referência a organização de um plano nacional. No entanto, foi somente em 1932, com a propagação do Manifesto da Educação Nova, redigido a partir da IV Conferência Nacional de Educação, Reunida no Rio de Janeiro em 1931 (Azevedo *et al.*, 2010), que a ideia de um plano nacional tomou corpo.

O princípio que levou os “pioneiros” a estabelecerem a necessidade de um plano baseava-se na concepção de direito biológico, entendido como a ideia de que todo ser humano, por sua própria condição de existência, possui uma aptidão e uma necessidade natural de desenvolver-se integralmente por meio da educação. O Estado, então, deveria estruturar um plano geral, com estrutura orgânica, que tornasse possível o acesso “em todos os seus graus, aos cidadãos a quem a estrutura social do país mantém em condições de inferioridade econômica para obter o máximo de desenvolvimento de acordo com as suas aptidões vitais” (Cury, 2011, p. 799). Para eles, o princípio básico da discussão era o oferecimento de uma escola comum ou única para todos.

Os “pioneiros” eram opositores à ordem oligárquica vigente e contrários ao “ensino bacharelesco, elitista e enciclopédico que, a grosso modo, guiava o projeto hegemônico de educação capitaneado pela Igreja Católica que colocava em conflito católicos e liberais (Azevedo, 2014). Eles desejavam que no país fosse estabelecida uma “educação republicana, de massa, laica, obrigatória e gratuita, pautada pelos princípios científicos e pelos valores democráticos” (Azevedo, 2014, p. 268).

Esse foi um movimento concreto, em que houve um direcionamento maior e específico a respeito da organização de um Sistema Nacional de Educação, que fosse competente e de qualidade e que, principalmente, incluísse toda a sociedade brasileira. De acordo com o manifesto, era preciso esforçar-se para criar um sistema de organização escolar que estivesse “à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (Azevedo, 2010, p. 33).

Por causa desse movimento, quando em 1934 foi elaborada a Constituição, houve a previsão de uma lei de diretrizes da educação nacional, associada à preocupação com a organização sistêmica da educação. Embora parte da literatura interprete esse movimento como embrião de um Plano Nacional de Educação (Cury, 1998), autores como Horta (1998) argumentam que a Constituição de 1934 previu mecanismos para a

regulamentação nacional do ensino, sem, porém, constituir um “plano” nos moldes de um PNE com metas e estratégias. Ainda assim, a Carta de 1934 representou um marco ao prever a gratuidade, a obrigatoriedade e a vinculação de recursos para o financiamento da educação

Conforme complementa Azevedo (2014, p. 265): A Constituição promulgada em 1934, em seu art. 150, determinou como competência da União a fixação do “plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados”, bem como a coordenação e a fiscalização da “sua execução, em todo o território do País”. O art. 152, por seu turno, estabeleceu que caberia ao “Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei”, a elaboração do referido plano “para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais”. Essa Constituição, como se sabe, teve a vigência de apenas três anos, dando lugar à de 1937 que botou por terra ideais republicanos, servindo de base legal para a implantação da ditadura do Estado Novo, que buscou viabilizar rumos para a modernização conservadora.

Azanha (1993) esclarece que, a partir do Manifesto, houve alcance de significativas reivindicações, inclusive “todas as Constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um plano nacional de educação” (Azanha, 1993, p. 73). De modo complementar, Saviani (2014) é enfático ao concordar com o Manifesto de 1932, defendendo o mesmo apontamento feito no texto do documento, apesar de o movimento dos “pioneiros” ser também em defesa da escola nova. Ele esclarece que a “forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação” (Saviani, 2014, p. 28). Nos dizeres deste autor, este foi um documento importante e realmente político, que “pôs em causa a defesa da escola pública” (Saviani, 2014, p. 32). Entretanto, como aponta Azanha (1993), esse movimento perdeu seu fôlego, ficando “impedido de ir adiante, por causa do fechamento do Congresso pelo golpe de 1937” (Cury, 1998, p. 166). Desse modo, o plano foi negado nas suas principais teses defendidas.

Os debates a respeito do sistema de ensino brasileiro foram retomados somente em 1946, com a redemocratização do Estado nacional. As novas inflexões político-pedagógicas foram consolidadas com a aprovação da Lei nº 4.024/61, que instituiu a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Dourado, 2018, p. 480). Esse

processo, contudo, não se deu de forma homogênea, uma vez que a atuação dos Conselhos Estaduais de Educação revelou-se como um espaço importante de disputas políticas e pedagógicas, especialmente no que diz respeito à tensionada relação entre o público e o privado. A LDBEN marcou, assim, um momento histórico central ao institucionalizar mecanismos que ampliaram a participação dos setores privatistas na educação, inclusive por meio da destinação de recursos públicos às escolas particulares, o que viabilizou a intensificação do processo de privatização do ensino nas décadas posteriores (Lira, 2010, p. 2).

É importante ressaltar com Lira (2010) que esta foi uma Lei rígida, classista e indiferente às desigualdades sociais, que permitiu aos setores privatistas garantirem “as condições de fomento público para a sua atividade econômica, expressão política nas instâncias de formação de opinião e participação nos canais de decisão” (Lira, 2010, p. 2). Uma Lei cuja herança fundamenta os vários problemas vinculados à forma como o Estado vem tratando a questão ao longo do tempo. Além disso, essa abordagem ofusca a possibilidade da constituição de um verdadeiro Sistema Nacional de Educação, que só pode ser público, sem transigir com os direitos dos privados de educar, mas que também, não deve comprometer o projeto de uma educação pública universal e de qualidade (Saviani, 2010, p. 385).

Ao dar espaço ao privatismo, a LDBEN adequou-se à mercadorização da educação, “diante das graves desigualdades fundadas nas relações de produção da formação social brasileira” (Lira, 2010, p. 28). Tal espaço vem se ampliando-se cada vez mais, como poderá ser observado ao longo das conjunturas de governo em que foram constituídos tanto o primeiro quanto o segundo PNE. No que se refere à EJA, a Lei nº 4.024/1961 ainda não a reconhecia como modalidade específica, embora já previsse mecanismos voltados à educação de adultos e ao ensino supletivo, o que contribuiu para a consolidação de uma lógica compensatória e funcionalista nesse campo. Para a EJA, o privatismo teve e continua tendo um espaço ainda mais ampliado, sempre proporcionando uma formação dualista, isto é, uma escola para dirigentes e outra para subordinados, de acordo com critérios de classe (Lira, 2010).

Apesar das contradições apresentadas, a LDBEN previa que o Conselho Federal de Educação elaborasse um Plano Nacional de Educação, mediante o estabelecimento de metas e fundos para cada nível de ensino (Cury, 1998, p. 167). Contudo, essa proposição não se materializou como um plano nacional de caráter sistêmico, convertendo-se, na prática, em um conjunto de orientações voltadas, sobretudo, à aplicação dos recursos

federais para a educação. Anísio Teixeira empenhou-se na elaboração dessa proposta que, conforme aponta Cury (2009, p. 19), “acabou se tornando um plano de aplicação dos recursos federais para a educação”.

Todavia, o projeto de elaboração de um plano de educação voltou a perder centralidade a partir de 1964, em função da ruptura institucional provocada pelo golpe civil-militar e da reorientação das prioridades do Estado brasileiro. Os planos educacionais esboçados durante o regime militar não lograram consolidar um Plano Nacional de Educação, uma vez que a Constituição de 1967 ampliou o tempo de obrigatoriedade escolar ao mesmo tempo em que suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação (Cury, 2009, p. 20). De acordo com Saviani (2014), o orçamento da União destinado à educação e à cultura caiu de 9,6% em 1965 para 4,31% em 1975.

A partir desse contexto, observa-se que o movimento de organização educacional no Brasil caracterizou-se pela descontinuidade, conforme analisa Saviani (2014), não como resultado de mera ausência de planejamento, mas como expressão das próprias opções políticas e econômicas adotadas ao longo da história brasileira. Essa descontinuidade vinculou-se à subordinação das políticas educacionais às exigências do capital e à instabilidade dos projetos de desenvolvimento nacional. Para este autor: A organização do Sistema Nacional de Ensino foi a via adotada pelos principais países, a exemplo da Europa e também de nossos vizinhos Argentina, Chile e Uruguai, para assegurar o direito à educação às suas respectivas populações.

O Brasil não seguiu esse caminho e, por isso, foi ficando para trás ao invocar recorrentemente, em especial na discussão dos projetos da primeira e da atual LDB, o argumento de que a adoção do regime federativo seria um fator impeditivo da instituição de um Sistema Nacional de Educação. No entanto, como vimos, o Manifesto veio afirmar que “é na doutrina federativa e descentralizadora que se baseará a organização de um sistema coordenado em toda a República, obedecendo a um plano comum, plenamente eficiente intensiva e extensivamente” (Saviani, 2014, p. 27–28).

Essas dificuldades a respeito do estabelecimento de uma política educacional de Estado, coroadas principalmente pelo golpe do Estado Novo em 1937 e, anos depois, pelo golpe militar em 1964, permitem refletir mais uma vez sobre as proposições de Gramsci (1941 apud Manacorda, 1990) a respeito da instrução escolar. Para ele, a instrução na escola não pode surgir espontaneamente em uma sociedade marcada por relações de dominação, que constrange os indivíduos a experiências de caráter limitado (Gramsci, 1941 apud Manacorda, 1990). A limitação ou mesmo a negação de uma estrutura de

sistema educativo nacional, em vista das correlações de forças entre os blocos no poder, permite inferir o caráter contraditório da educação: ao mesmo tempo em que pode atuar como mecanismo de reprodução social, também pode constituir-se como mediação para processos de emancipação, principalmente quando vinculada a uma práxis que torna os sujeitos partícipes de sua própria história. Nesse sentido, a formulação de políticas educacionais não pode ser compreendida como um ato neutro ou meramente técnico, mas como expressão de um projeto de sociedade em disputa.

A análise desse longo processo permite observar que, por meio de práticas autoritárias, a burguesia brasileira conseguiu conter e reorientar muitos dos movimentos que se organizaram em prol da democratização da educação no país, seja pela repressão direta, seja pela incorporação controlada de parte de suas demandas. Conforme apontado na Constituinte de 1823 (Cury, 2011), já ocorriam mobilizações em defesa da oferta de uma educação voltada à formação da sociedade brasileira, em tensão com os moldes colonizadores e excludentes vigentes à época.

Tais movimentos se estenderam ao longo dos diferentes períodos da história, conforme as condições concretas de cada tempo, ganhando maior densidade a partir da década de 1970. Segundo Dourado (2018, p. 418), em meio à ditadura militar instalada em 1964, foram engendradas intensas lutas pela retomada do Estado Democrático de Direito, buscando o restabelecimento de políticas públicas, inclusive aquelas em prol da garantia do direito à educação em todos os níveis e modalidades. Ainda que o ideário neoliberal estivesse em processo de gestação no cenário internacional e viesse a se consolidar mais fortemente nas décadas de 1980 e 1990, sua pretensão de constituir-se como uma ideologia homogênea, um “pensamento único e totalizante” (Melo, 2003, p. 50), encontrou limites nas resistências sociais resultantes das correlações de forças históricas, tanto no Brasil quanto em outros países (Melo, 2005).

A partir da década de 1980, o Brasil viveu um intenso cenário em que os resultados das correlações de forças podem ser sentidos até os dias de hoje, principalmente entre os anos de 1980 a 1985, com o 3º Plano Nacional de Desenvolvimento. Naquele momento, é possível dizer que houve a “redução gradativa da influência dos tecnocratas nos planos setoriais da educação [...] um processo de mobilização social e de luta em prol de direitos sociais, tais como educação e saúde” (Dourado, 2016, p. 16).

A Constituição de 1988 avançou, consideravelmente, no campo dos direitos sociais. Dourado (2016, p. 16) explica que a questão da autonomia dos entes federados, bem como a autonomia dos municípios, recebeu destaque. Cabe destacar também que,

antes mesmo da promulgação da Constituição, no processo da Constituinte, por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), os educadores já faziam grandes debates a respeito da nova LDB. Desse modo, em 1989, foi aprovada pela Comissão de Educação e Cultura a criação do SNE; do Plano Nacional de Educação (PNE); do Conselho Nacional de Educação (CNE), “como órgão normativo e de coordenação do SNE e o Fórum Nacional de Educação (FNE), como instância de consulta e de articulação com a sociedade” (Bordignon *et al.*, 2014, p. 213).

A questão da escola pública passou a ter maior centralidade, como explica Dourado (2018). Por essa razão, foram amplos os movimentos na perspectiva de estabelecer novos horizontes para a educação no país. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), composto por entidades científicas e acadêmicas, sindicatos de trabalhadores da educação, movimentos estudantis e organizações da sociedade civil, teve participação precípua nesse momento, “com importante incidência na defesa da educação pública, do SNE e do PNE como políticas de Estado” (Dourado, 2018, p. 480). Foram ampliados o “direito público subjetivo da educação fundamental, a gratuidade em todos os níveis nas escolas públicas, a vinculação orçamentária, as diretrizes e bases e o PNE” (Cury, 1998, p. 168).

Sobre o PNE, de acordo com a Constituição Federal de 1988, no artigo 214, ficou estabelecido: [...] o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, e à integração das ações do poder público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; v – promoção humanística”, e das disposições transitórias da LDB que, em seu artigo 87, parágrafo 1º, preconiza que a União deveria, no prazo de um ano, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de PNE, indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes (Década da Educação), em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Dourado, 2010, p. 682).

Neste momento, como esclarece Bollmann (2010), houve intensa participação de grande parte da “sociedade civil nas lutas pela educação pública, gratuita e de qualidade social, tendo, neste espaço de luta política da educação no Brasil, uma das maiores expressões” (Bollmann, 2010, p. 659). Para esta autora, o FNDEP possibilitou valorosas mobilizações junto aos educadores brasileiros, visando expressar os princípios e conquistas da sociedade civil, “como direito de todos e dever do Estado, em cumprimento ao compromisso do resgate da imensa dívida social para com a educação da população

de baixa renda, acumulada nos diferentes governos [...]”. No Brasil, ao longo deste período, existiam em torno de 30 milhões de analfabetos entre jovens e adultos, sete milhões de crianças fora da escola, além da enorme defasagem entre a cidade e o campo (Braga, 2019).

Apesar do avanço quanto à organização e à articulação dos fóruns nacionais, não há dúvidas de que o período foi também repleto de controvérsias. De fato, foi criado o Partido dos Trabalhadores (PT) em 1981, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em 1984, cujas atuações “reorganizaram a classe trabalhadora e as camadas populares” (Braga, 2019, p. 143). No entanto, mesmo a Constituição de 1988 sendo considerada como “uma arma na luta contra o arbítrio” como esclarece Braga (2019, p. 261). Este foi um período repleto de contradições, a começar pela disputa dos recursos públicos. Cabe destacar a intensa participação dos setores privados, dentre eles, os representantes da Federação Nacional dos Estabelecimentos Públicos (FENEN), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Associação de Educação Católica do Brasil (AECB), a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC) e o CRUB (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras), que pressionaram os “deputados a votar em prol de suas bandeiras” (Braga, 2019, p. 258).

Um bom exemplo desse momento foi o discurso feito pelo presidente da FENEN, Roberto Dornas. De acordo com ele, “toda verba é pública, e toda ela é gerada da atividade privada, oriunda dos impostos que cada cidadão paga ao Estado” (Braga, 2019, p. 261). Estas entidades concebiam que era legítimo receber recursos públicos para o trabalho que prestavam à sociedade.

Por tudo isso, observa-se que as forças conservadoras se mantiveram empenhadas na preservação da ordem vigente, ao passo que as forças populares lutaram tanto pela conquista de novos direitos quanto pela recuperação daqueles que haviam sido suprimidos durante o período ditatorial. Nesse sentido, é possível concordar com Braga (2019, p. 134) ao afirmar que, ao longo desse período, se constituiu um regime de feição democrático-institucional que, embora tenha possibilitado avanços normativos importantes, permaneceu fortemente condicionado pela tutela exercida pelos setores dominantes da sociedade brasileira.

A “democracia”, conforme analisa Saviani (2013), também foi apropriada pelas classes dominantes, na medida em que a chamada “transição democrática” se realizou pela “estratégia da conciliação pelo alto, o que permitiu a preservação dos fundamentos

da ordem socioeconômica vigente” (Saviani, 2013, p. 413). Diferentemente de uma ruptura estrutural, o que se configurou foi a reacomodação do sistema capitalista em bases dependentes, sob a hegemonia do capital monopolista (Meneses, 2021).

Nesse sentido, como já apontava Fernandes (1976, p. 297), o poder burguês não se exerce apenas por meio da força, mas pela capacidade de reorganizar institucionalmente a própria dominação: Um poder que se impõe sem rebuços de cima para baixo, recorrendo a quaisquer meios para prevalecer, erigindo-se a si mesmo em fonte de sua própria legitimidade e convertendo, por fim, o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva. Gostemos ou não, essa é a realidade que nos cabe observar e diante dela não nos é lícito ter qualquer ilusão. O máximo que se poderia dizer é que a democracia e as identificações nacionalistas passariam por esse poder burguês, se a transformação capitalista e a dominação burguesa tivessem assumido (ou pudessem assumir), a um tempo, outras formas e ritmos históricos diferentes.

Os interesses manifestados sempre foram, e continuam sendo, os da classe hegemônica no poder, que conseguem estabelecer a ordem por meio do Estado, inculcando sua forma de ver e entender o mundo. Essa questão pode ser sentida e bem explicada no Brasil, entre os anos de 1980 e 1990, uma vez que, devido à mundialização, assistiu-se ao máximo aprofundamento da internacionalização capitalista (Melo, 2005, p. 399).

Neste processo, buscou-se mudar a função estatal. Quer dizer, foi iniciado o “desmonte do Estado inspirado no modelo de bem-estar social, precarizando as políticas sociais públicas e estimulando a privatização” (Neves, 2005, p. 91). O Estado, principalmente para os países dependentes, deveria ser um gestor de compensações, ou seja, “mínimo, mas capaz de manter a ordem social vigente” (Melo, 2005, p. 73). Desse modo, deveria também promover a “normatização jurídica, a proteção da propriedade privada, a prestação de serviços sociais básicos – como a educação básica e a saúde – e a proteção do meio ambiente” (Melo, 2005, p. 96).

Em meio a esse processo, como indica Melo (2005, p. 96), a educação, principalmente a educação básica, é “indicada como um serviço básico essencial e prioritário, classificada como uma função intermediária do Estado, devendo ter responsabilidade dividida em parceria com outros grupos sociais [...]”. Há “uma disputa entre o ajuste dos sistemas educacionais às demandas da nova ordem do capital e as

demandas por uma efetiva democratização do acesso ao conhecimento em todos os níveis” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 97).

Desse modo, apesar da efervescência dos movimentos e conquistas conseguidos com a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil, sabe-se que, a partir da década de 1990, os organismos internacionais entraram em cena, nos “termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 97). Estas organizações encontram nos governos dos presidentes Collor de Melo, Itamar Franco e, sobremaneira, no governo FHC, espaço suficiente para implementar sua agenda neoliberal.

Estes governos, nas palavras de Neves (2008, p. 53):

[...] da primeira metade dos anos 1990 se concentraram na implementação de políticas para a educação básica, em especial para o ensino fundamental, seguindo orientações da Conferência Mundial sobre Educação para Todos patrocinada conjuntamente pelo Banco Mundial, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud.

O Plano Decenal de Educação para Todos, do governo Itamar Franco, constituiu-se na tradução nacional da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, resultantes daquela conferência. O plano teve como objetivos universalizar o ensino fundamental e adaptar minimamente o trabalho simples aos novos requisitos de competitividade internacional e do aumento da produtividade dessa força de trabalho em nível nacional, além de conformar o trabalho simples aos requerimentos de uma nova cultura cívica.

Pelo exposto, compreende-se que as agendas destes organismos estavam centralizadas na educação básica e, como citado, foram iniciadas a partir da realização da “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, realizada em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990. Esta Conferência realmente inaugurou um grande projeto de educação em nível mundial, tendo como “principal eixo a ideia da satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 98).

Foram mais de 155 países orientando-se pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, cuja proposta consensual entendia a educação primária como aquela que deveria prover as necessidades básicas de aprendizagem: a leitura, a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas, assim como aqueles conteúdos relacionados a habilidades, valores e atitudes como bases para que os países desenvolvam outros níveis

de educação e capacitação (Melo, 2005). Compreende-se assim, que estes conteúdos, relacionados a uma formação para o trabalho simples, atendem aos objetivos neoliberais para os países dependentes.

Como o Brasil foi signatário da proposta feita pela Conferência e estava entre aqueles países mais populosos, com alta taxa de analfabetismo, ele propôs-se a atender às demandas para receber financiamento. O país passou a promover ações nas escolas, nas famílias, nas comunidades e nos meios de comunicação, sendo monitorado por um fórum coordenado pela UNESCO (Frigotto; Ciavatta, 2003). Desse modo, no que diz respeito à Contrarreforma do Estado brasileiro, o caminho foi focalizar, privatizar e descentralizar a política social (Behring; Boschetti, 2017).

Além dos vários desdobramentos educacionais, assistiu-se também ao processo de municipalização, com “forte incidência nas políticas e na gestão da educação básica, especialmente na educação infantil e no ensino fundamental” (Dourado, 2018, p. 481). Em relação à EJA, Neves (2008, p. 66) lembra que o Estado se desresponsabiliza pela Modalidade e estimulou a sua expansão por meio de políticas de parceria. Todas essas políticas demarcaram “novos limites ao pacto federativo, sobretudo no que diz respeito à democratização do acesso e ao financiamento da educação básica” (Bollmann, 2018, p. 481). Esses movimentos incidiram diretamente sobre a elaboração da LDB, promulgada em 1996, que, em seu art. 87, §1º, determinou que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação no prazo de um ano.

A consolidação do Estado neoliberal no Brasil, a partir da década de 1990, sobretudo no governo FHC, colocou o país na fase que Saviani (1999) denomina de “racionalidade financeira” como eixo estruturante da política educacional. Era preciso reduzir os gastos públicos e diminuir o tamanho do Estado para atrair o capital financeiro. Assim, embora a elaboração do PNE estivesse legalmente assegurada pela LDB, sua formatação foi atravessada pelas diretrizes do bloco no poder, cujo foco era preservar a ‘racionalidade social’, entendida como o “uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação” (Saviani, 1999, p. 134).

Para compreender essa dinâmica de “racionalidade financeira”, é preciso recordar que os pontos principais do programa político do governo FHC estavam direcionados para a estabilização econômica, para a abertura comercial, para a privatização de empresas e serviços, para a reforma da aparelhagem estatal, entre outros aspectos que, ligados à divisão internacional do trabalho, propiciaram ao Brasil entrar em uma fase mais orgânica da política neoliberal (Martins, 2005). Conforme explica Martins (2005), FHC

foi eleito justamente para viabilizar as reformas propostas pelo FMI e pelo Banco Mundial.

A efetivação do primeiro plano de educação deu-se somente pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Como é possível observar, este primeiro PNE (2001–2011) foi sendo adequado a uma visão economicista racional que acabou secundarizando muitas das suas metas, a ponto de alguns autores, como Sena (2018), nomeá-lo como uma “carta de intenções”.

Assim como Sena (2018), Valente e Romano (2002) destacam que foram duas as propostas para este PNE, conforme será aprofundado adiante. A primeira foi a proposta do “PNE da sociedade brasileira”, o qual foi estruturado após o II Congresso Nacional de Educação (CONED) – em que estiveram presentes diversas entidades da sociedade civil organizada. Já a outra foi a ‘Proposta do Executivo ao Congresso Nacional’, que foi formulada e deliberada conjuntamente com todos os integrantes do congresso nacional.

Para aquelas autoras, este momento materializa muito mais do que dois projetos de escola, ele demonstra claramente a correlação de forças estabelecida em que vigoravam dois projetos conflitantes de país. Esse aspecto é importante e explícita o interesse desta pesquisa em compreender e debater a respeito da formação educacional no Brasil, principalmente a formação educacional da classe trabalhadora, por meio da EJA e suas metas no segundo PNE (2014–2024) dentro da ordem vigente.

Cury (2009), ao avaliar o primeiro Plano Nacional de Educação, destaca que seus limites não podem ser compreendidos sem considerar a própria conformação histórica do sistema educacional brasileiro, marcado por desigualdades estruturais e por uma frágil articulação entre os entes federativos. O primeiro limite identificado pelo autor diz respeito ao conceito de federalismo estabelecido na Constituição de 1988. Para Cury (2009, p. 25), o “objetivo maior do regime de cooperação é o de um equilíbrio no desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, o que pressupõe uma atuação coordenada entre os entes federados capaz de sustentar um verdadeiro sistema nacional federativo de educação.

Contudo, como demonstra Araújo (2010), embora a Constituição tenha instituído o regime de colaboração, ela não definiu instrumentos concretos para sua efetivação. Assim, “a Constituição de 1988 instituiu o regime de colaboração, mas não definiu mecanismos para sua efetivação” (Araújo, 2010, p. 569), reforçando a permanência de um federalismo educacional assimétrico e pouco regulado. Em outro estudo, a autora enfatiza que essa indefinição faz com que o regime de colaboração permaneça “como um

princípio constitucional pouco regulamentado” (Araújo, 2008, p. 218), gerando profundas desigualdades na capacidade de planejamento, financiamento e execução das políticas educacionais entre União, estados e municípios. Essa ausência de operacionalidade fragiliza inclusive a própria implementação do PNE, uma vez que as metas nacionais dependem de uma coordenação federativa que, na prática, não se consolidou.

O segundo limite apontado por Cury (2009) refere-se à questão do financiamento da educação. Como já destacado, o viés economicista intensificado nos anos 1990 reduziu a previsão de investimentos públicos necessários à execução das metas propostas. Para o autor, a escassez de recursos revela a falta de previsão orçamentária no Plano Plurianual conjugado com a não previsão de oferta ampliada de ensino público. As razões dos vetos até chegam a explicitar que o “financiamento proposto vai contra o interesse público” (Cury, 2009, p. 25).

O terceiro limite relaciona-se à alternância administrativa dos governos. Cury (2009, p. 26) observa que “toda a lógica do (s) PNE (s) visa estabelecer um padrão de qualidade para todos os níveis, etapas e modalidade que transcenda a descontinuidade administrativa”, o que exige estabilidade institucional e continuidade na execução das políticas — elementos historicamente frágeis no Brasil.

O quarto limite refere-se à participação popular. Para Cury (2009, p. 26), “um Estado democrático de Direito vai além de um Estado de Direito porque incorpora esse último e transcende por postular uma mobilização e participação dos interessados na defesa da conquista de seus direitos”.

Assim, a efetividade do PNE depende não apenas de sua formulação técnica, mas de processos participativos que legitimem as decisões políticas e assegurem o controle social. Nesse sentido, o autor reforça a necessidade de que cada PNE seja precedido de audiências públicas amplas, com efetiva participação dos diversos segmentos educacionais.

Cury (2009) também dedica atenção à relação público/privado, tema central para a política educacional brasileira. Para ele, o setor privado não pode estar ausente do debate sobre o PNE, uma vez que a liberdade de ensino assegurada constitucionalmente implica responsabilidades. No entanto, alerta que “ela não pode fazer da educação escolar e do seu ensino correspondente um objeto qualquer de mercado”, pois presta um serviço de natureza pública (Cury, 2009, p. 26). Isso exige a elaboração de um marco regulatório claro, transparente e participativo para disciplinar a atuação da iniciativa privada no campo educacional.

Ainda sobre o marco normativo, Cury (2009, p. 28) defende a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, de modo que “os governantes devem assumir conscientemente suas responsabilidades e haver consequências, no caso de omissão quanto a esse direito, como o de imputação de improbidade administrativa”. Para o autor, apesar do vasto conjunto de leis existentes, falta ao país uma lei que assegure consequências efetivas diante da violação do direito à educação — direito social prioritário na Constituição Federal (art. 6º).

Assim como Cury (2009), Dourado (2010) destaca que a elaboração e a regulamentação do PNE resultam de uma articulação entre dimensões políticas, epistemológicas e sociais. Isso porque o plano não é apenas um instrumento técnico de planejamento, mas a expressão de diferentes projetos societários e concepções de educação que se confrontam no interior do Estado brasileiro. Assim, as metas, diretrizes e estratégias do PNE refletem tanto as disputas políticas entre classes e grupos sociais quanto os fundamentos epistemológicos que orientam determinadas visões de formação humana, além das condições sociais concretas que moldam as políticas públicas.

De acordo com Dourado (2016, p. 18):

Todos os antecedentes históricos indicam os caminhos e opções hegemônicas adotados no planejamento e nas políticas educacionais de governo, não se efetivando, portanto, como políticas de Estado ampliado, malgrado alguns processos de participação mais amplos.

Isso vai se efetivar com a aprovação do PNE – Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001– que, apesar de aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidência da República – tendo, portanto, força de lei –, não vai se constituir na referência-base do planejamento e das políticas educacionais.

Esses apontamentos evidenciam a complexa dinâmica política que atravessa a história educacional brasileira e explicitam como o planejamento educacional tem sido marcado pela descontinuidade, pela falta de coordenação federativa e pela ausência de compromisso com políticas de longo prazo. Apesar de avanços impulsionados pela mobilização social, sobretudo a partir da década de 1980, as disputas entre projetos societários e a profunda desigualdade sociopolítica do país condicionaram reiteradamente o desenvolvimento de um sistema nacional articulado.

Com base na análise histórica realizada ao longo deste trabalho, observa-se que, desde a Constituição de 1934, o ordenamento jurídico brasileiro reitera a exigência da organização de um Sistema Nacional de Educação, articulado a um Plano Nacional de

Educação capaz de garantir gratuidade e qualidade para todos. Entretanto, a efetivação dessa política de Estado tem sido sucessivamente tensionada pelas correlações de forças vigentes em cada período. Como apontam Cunha (1980) e Saviani (2014), o constante “zigue-zague” ou a descontinuidade das políticas educacionais, somado à instabilidade institucional, têm impedido a consolidação de uma formação integral universalizada para a sociedade brasileira.

Entretanto, tais limites não decorrem apenas de fragilidades administrativas ou da alternância de governos. Como demonstram alguns estudiosos, eles vinculam-se a disputas estruturais sobre o papel do Estado e o sentido das políticas sociais. É nesse ponto que os aportes de Leher (2010) e de Frigotto e Ciavatta (2003) tornam-se fundamentais para compreender como a política educacional, especialmente a partir da década de 1990, passou a ser reconfigurada sob o marco neoliberal — processo que incidiu diretamente sobre a elaboração dos PNEs e sobre as possibilidades de constituição do SNE.

Como destacam esses autores, a incorporação das diretrizes dos organismos multilaterais pelo Estado brasileiro não se limitou a induções externas, mas expressou a adoção interna de uma racionalidade neoliberal que redefiniu as finalidades, os instrumentos e as prioridades da política educacional. Leher (2010) demonstra que essa inflexão ocorre quando o Estado passa a atuar como “gestor das políticas do capital”, orientando a educação segundo critérios de eficiência, focalização e responsabilização individual. De modo convergente, Frigotto e Ciavatta (2003) evidenciam que a centralidade assumida pelos mecanismos gerenciais, pelas avaliações padronizadas e pela fragmentação curricular compõe um projeto que, longe de se restringir a governos específicos, assume a forma de política de Estado neoliberal. Assim, a descontinuidade observada nas ações educacionais não se reduz a oscilações conjunturais, mas decorre de um movimento estrutural que subordina a educação às exigências do ajuste do capitalismo dependente.

Essa incorporação orgânica da agenda neoliberal pelo Estado — e não apenas por governos alternados — aprofunda a fragmentação e fragiliza a construção de um projeto nacional de educação orientado pela universalização do direito e pela formação integral dos sujeitos. Ela compromete a possibilidade de que o SNE e o PNE assumam a função de políticas de Estado ampliado e provoquem uma ruptura com a histórica descontinuidade educacional brasileira.

Diante disso, quando se deseja que no Brasil seja estabelecido um SNE que tenha como eixo norteador, a partir da perspectiva gramsciana da escola unitária, a formação de sujeitos emancipados por meio do acesso aos conhecimentos sistematizados e ao pensamento científico, torna-se indispensável a construção de políticas públicas consistentes, socialmente referenciadas e capazes de garantir equidade, acesso e qualidade em todos os níveis e modalidades de ensino. Somente a partir de um projeto educacional articulado, estável e comprometido com a universalização do direito à educação será possível enfrentar a histórica descontinuidade das políticas educacionais no país e avançar na direção de uma formação integral que contemple a totalidade da sociedade brasileira.

2.2 A ESCOLARIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO PNE (2001–2011)

A educação é um direito assegurado e realiza-se por meio de um processo contínuo. Esse processo desenvolve-se na medida em que as pessoas possam ver-se como sujeitos da sua própria história. Esta proposição faz-se aliada ao conceito marxiano de práxis social (Ferreira; Bittar, 2008), isto é, a formação de um homem novo, consciente das suas potencialidades históricas, para muito além dos índices educacionais.

Quando a EJA ganha sentido de participação, a realidade de seus educandos impõe-se, pois é preciso estabelecer uma modalidade contemporânea aos seus sujeitos, que de fato os inclua e os forme para a participação social, para o seu lugar de direito como cidadão neste mundo. Isto é diferente do que tem sido desenhado a partir de políticas de alívio à pobreza, que desfiguram a escola como lugar de formação cultural e desvalorizam o conhecimento escolar significativo (Libâneo, 2016, p. 41).

A Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, em 1990, marcou profundamente a formulação das políticas governamentais de educação no mundo. Para o Brasil, não foi diferente: a mundialização do capital e à nova divisão internacional do trabalho impuseram aos países dependentes e devedores a adesão às “políticas de ajustes econômicos e reformas estruturais e institucionais, sob pena de uma exclusão mais rápida do sistema” (Melo, 2003, p. 47). Nesse contexto, a educação passou a ser compreendida como componente estratégico da agenda de reforma orientada pelos organismos internacionais, especialmente o Banco Mundial.

As políticas educacionais dos países dependentes, após essa Conferência, foram progressivamente centralizadas nas diretrizes estabelecidas pelo BM. Este processo foi

feito “tanto no que diz respeito à formação para o trabalho simples⁷ quanto, particularmente, no que se refere à formação para o trabalho complexo” (Neves, 2008, p. 157). Essa análise evidencia que o Banco Mundial não apenas induziu reformas voltadas à escolarização mínima das camadas populares — associada ao trabalho simples —, mas também reconfigurou a formação técnica e superior, ajustando perfis profissionais, currículos e competências às demandas do trabalho complexo⁸ requeridas pela reestruturação produtiva do capitalismo. Assim, a educação passou a ser organizada segundo critérios de eficiência econômica, reforçando a divisão social do trabalho e aprofundando a dependência estrutural dos países periféricos.

O SNE, regido por um PNE, foi finalmente assegurado pela Constituição de 1988 e, posteriormente, teve seus princípios regulamentados pela LDB nº 9.394/1996. Contudo, como analisa Neves (2005), a participação do Brasil na Conferência de Jomtien redefiniu profundamente as funções econômicas e políticas atribuídas à escola, alinhando-as às exigências do novo padrão de acumulação capitalista e às diretrizes dos organismos multilaterais. Essa inflexão repercutiu diretamente na organização do PNE, cuja formulação passou a expressar, de maneira explícita, a correlação de forças vigente naquele período. Nesse processo, tornou-se evidente a disputa entre dois projetos antagônicos de país: de um lado, a defesa de uma política educacional como direito social universal; de outro, a consolidação de um projeto orientado pela racionalidade neoliberal, baseado na eficiência, na focalização e na preparação da força de trabalho para diferentes níveis da nova divisão internacional do trabalho.

A partir deste contexto, observa-se que a teoria do capital humano ganhou ainda mais notoriedade, justamente pela vinculação da educação ao desenvolvimento, isto é, “sem educação não há desenvolvimento no mundo atual” (Oliveira, 2010, p. 129). Desse modo, a influência citada relaciona-se à necessidade do desenvolvimento humano e do

⁷ Conceito formulado por Karl Marx, no volume 1 de *O Capital*, em 1867, como parte do conceito ‘trabalho complexo’. Ambos os conceitos se referem à divisão social do trabalho, que existe em qualquer sociedade, mudando de caráter de acordo com os países e os estágios de civilização, e portanto, historicamente determinados. O ‘trabalho simples’, ao contrário do trabalho complexo, caracteriza-se por ser de natureza indiferenciada, ou seja, dispêndio da força de trabalho que ‘todo homem comum, sem educação especial, possui em seu organismo’ (Marx, 1988).

⁸ O ‘trabalho complexo’, ao contrário do trabalho simples, caracteriza-se por ser de natureza especializada, ou seja, que requer maior dispêndio de tempo de formação. “[...] Como produtor de valor, o ‘trabalho complexo’ é trabalho abstrato e, nessa condição, só é considerado nos seus aspectos quantitativos, como ‘trabalho simples potenciado ou, antes, multiplicado, de modo que uma quantidade dada de trabalho qualificado [seja] igual a uma quantidade maior de trabalho simples” (Marx, 1988, p. 51).

crescimento econômico em caminhar de mãos dadas. Sempre com a intenção de proporcionar uma oferta educacional “visando ajustá-la as exigências de mundialização do capital, já que o aumento da pobreza teria um efeito prejudicial à globalização” (Libâneo, 2016, p. 40).

Termos como equidade tornaram-se recorrentes nos documentos internacionais, convertendo-se em um “grande princípio orientador das políticas educacionais propostas para os países pobres mais populosos” (Oliveira, 2010, p. 120). Contudo, essa noção de equidade, tal como formulada no âmbito desses organismos, não pretende enfrentar as desigualdades estruturais produzidas pelo capitalismo, mas antes administrá-las. Trata-se de um princípio funcional à ordem capitalista, pois propõe corrigir “desigualdades excessivas” apenas na medida em que elas comprometem a estabilidade social e a produtividade necessárias ao mercado.

Essa lógica dialoga diretamente com os ensinamentos de Fernandes (2006, p. 338), ao analisar a “relação entre a transformação capitalista e a dominação nos países periféricos da economia capitalista dependente subdesenvolvida”. De acordo com esse autor, a expansão do capitalismo exige simultaneamente a acumulação e a reprodução do capital por meio da expropriação externa de países que ocupam posição subordinada na divisão internacional do trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que apela à “equidade”, a política educacional dos países dependentes contribui para manter a dependência relativa, ajustando-se às demandas da ordem capitalista e aos limites impostos pela sua lógica de acumulação.

Permeada por esse contexto, torna-se possível compreender a educação destinada à classe trabalhadora — entre outros grupos sociais, diretamente atendida pela modalidade da Educação de Jovens e Adultos (EJA) — como expressão das determinações estruturais do capitalismo. Trata-se de uma realidade que se configura como “produto do desenvolvimento do capitalismo, tendo como referência fundamental o conflito capital e trabalho” (Oliveira, 2010, p. 209). Nesse sentido, embora o discurso em torno da educação básica venha sendo progressivamente universalizado, tal universalização ocorre de forma contraditória, como exemplifica a recorrente defesa da “cidadania e da educação pública para todos”, apresentada como se houvesse um pensamento único. Conforme adverte Oliveira (2010, p. 209), é imprescindível confrontar esse discurso com os interesses econômicos mais amplos que o sustentam, sobretudo quando se analisam as políticas educacionais voltadas à classe trabalhadora e à EJA.

Oliveira (2010) indica que devido aos interesses de acumulação e a utilização da educação como forma de propiciar o consenso em sociedade para, entre outros aspectos, promover a naturalização da exploração da força de trabalho, observa-se que, na maioria das vezes, os trabalhadores até resistem à “profusão de políticas, cujo alvo é sua situação de classe. Em outras circunstâncias agarram-se aos produtos dessas políticas como forma de sobrevivência” (Oliveira, 2010, p. 207). Procuram qualificar-se a fim de permanecer ou conseguir um emprego, a chamada educação para a empregabilidade.

Nesta mesma linha, Oliveira (2010) contribui um pouco mais, quando faz distinção do sentido que se dá, principalmente a partir da década de 1990, para o conceito de desenvolvimento humano. Ao invés de o conceito de desenvolvimento humano ser compreendido a partir das capacidades intrínsecas dos indivíduos e de sua possibilidade de ampliação da qualidade de vida, tal noção passou, no contexto das reformas neoliberais, a ser progressivamente associada a indicadores econômicos e sociais. Nessa perspectiva, o desenvolvimento humano passou a ser medido sobretudo em termos de crescimento, produtividade e empregabilidade, em detrimento das potencialidades individuais e da formação integral.

Essa inflexão conceitual materializa-se, na prática, em teorias como a Teoria do Capital Humano, que, em sua base ideológica, passa a compreender as pessoas como “recursos humanos” a serem otimizados para o processo produtivo. Como analisa Oliveira (2010, p. 150), os seres humanos passam a servir apenas como um “meio para se obter uma maior produção de bens”, em oposição a uma concepção de desenvolvimento humano que reconhece o indivíduo como um fim em si mesmo.

Essa é uma distinção importante a ser compreendida no que toca à reflexão sobre a organização das políticas educacionais a partir deste período. E principalmente, quando objetiva-se fazer a compreensão do lugar do jovem e do adulto na sociedade. Para esta autora, a concepção de capital humano procura observar o sujeito pela “capacidade produtiva dos seres humanos, relegando boa parte dos demais à condição de improdutivos e, portanto, desinteressantes do ponto de vista desta teoria” (Oliveira, 2010, p. 150). Já para a concepção de desenvolvimento humano, a preocupação é para com todos os indivíduos da sociedade “das mais produtivas aos menos produtivos, as consideradas improdutivas, como deficientes físicos, idosos, inválidos, doentes crônicos etc.” (Oliveira, 2010, p. 151).

A concepção de desenvolvimento de recursos humanos é a que vai fundamentar as políticas educacionais no Brasil, tendo o BM como condicionante mais relevante de

financiamento no setor social, principalmente a partir da década de 1970 (Oliveira, 2010). O BM age por meio dos “princípios econômicos neoclássicos, que concebem o ser humano como eminentemente racional, capaz de agir mediante previsão, medindo custos e benefícios” (Oliveira, 2010, p. 126).

Foi no governo FHC que o PNE, Lei n. 10.172, foi sancionado. Como explica Di Pierro (2010), apesar dos vários debates entre os anos de 1996 e 2001, compreende-se que este foi um plano permeado pelas marcas da racionalidade financeira. Deste modo, este plano foi estruturado dentro da ordem capitalista, sobretudo, dentro da ordem capitalista dependente, como é o caso do Brasil (Davies, 2001).

Como aponta Davies (2001), este PNE-Lei foi repleto de controvérsias, em múltiplos sentidos, a começar pela falta de previsão de recursos para o financiamento das metas, o que acabou produzindo um “plano que não é plano, pois não define a origem dos recursos adicionais para o financiamento das metas de expansão” (Davies, 2001, p. 34). Essa condição atingiu sobremaneira a EJA, cuja realidade tornou-se secundária, principalmente quando comparada a outras modalidades de ensino.

Para explicar essa condição, é preciso considerar com Davies (2001) os vetos que o presidente Fernando Henrique Cardoso enviou como projeto de lei nº 42 do ano 2000, chamado de “PNE – substitutivo”, cujo conteúdo referia-se à falta de previsão de recursos para o financiamento das metas. O presidente confessou que este projeto foi editado pelos economistas do governo, em razão da política ditada pelo FMI (Valente; Romano, 2002, p. 102).

Um fator preponderante dessa condição foi o Fundef, que estipulou cortes quanto às verbas educacionais. Desse modo, “as matrículas na EJA não puderam ser consideradas, o que restringiu as fontes de financiamento e desestimulou os gestores a ampliarem as matrículas na modalidade” (Di Pierro, 2010, p. 941). O governo focalizou o investimento público para o ensino fundamental regular, isto é, para crianças e adolescentes.

Davies (2001, p. 37) auxilia a compreender esta questão, do seguinte modo:

A fragilidade do financiamento da EJA pelos 15% dos impostos que não integram o Fundef é aumentada pelo fato de a lógica do Fundef só privilegiar as matrículas do ensino fundamental regular e deixar de fora as de outros níveis e modalidades de ensino, inclusive as do ensino fundamental supletivo, induzindo, assim, os governos a buscarem matrículas (reais ou falsas) apenas no nível de ensino com potencial de receita (o fundamental regular), e abandonarem ou congelarem as de

outros níveis, que só representam despesa e não trazem receita do Fundef⁹.

Apesar de esta ser a realidade do PNE promulgado pelo governo FHC no ano de 2001, é fundamental destacar que, paralelamente ao processo de elaboração do plano oficial, a sociedade civil brasileira encontrava-se intensamente mobilizada em torno da disputa pelos rumos da política educacional. Nesse período, especialmente em função do processo de redemocratização do país após a ditadura militar, ampliaram-se as articulações coletivas em defesa da educação pública. Conforme esclarece Bollmann (2010), foi nesse contexto que se fortaleceu o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), responsável por articular mais de trinta entidades representativas, como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), entre outras. O fórum era tido como um “espaço de síntese em uma conjuntura nacional e internacional, sob o impacto dos acontecimentos no Leste europeu e das mudanças estruturais do trabalho proporcionado pelo processo de globalização neoliberal” (Bollmann, 2010, p. 661).

De acordo com esta autora:

Isso convencia as entidades do Fórum sobre a necessidade da continuidade e ampliação do debate nacional acerca das consequências da “nova” ordem dos organismos internacionais materializadas, no caso da educação, no arcabouço legal: leis, emendas constitucionais, decretos e medidas provisórias, que, no Brasil, foram fragmentando e criando mecanismos de facilitação à privatização da educação, em

⁹ Os recursos estaduais e municipais para tal fim seriam constituídos pelos 15% dos impostos que não entram na constituição do Fundef (o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). O problema é que os 15% desses impostos (IPTU, ISS, ITBI, Imposto de renda dos servidores municipais, no caso dos municípios, e 15% do IPVA, ITCD e Imposto de renda dos servidores estaduais, no caso dos Estados) são insignificantes na imensa maioria dos municípios pobres dos mais de 5.500 existentes, cuja receita principal é constituída de FPM (Fundo de Participação dos Municípios) e ICMS, não de impostos próprios. Na prática o governo federal só seria obrigado a aplicar menos de 4% dos impostos não só na erradicação do analfabetismo como também no ensino fundamental. Como vários dos seus programas (merenda, livro didático, dinheiro direto na escola, transferências à educação do Distrito Federal e outros) podem ser contabilizados nos 4%, o que sobra para a EJA é irrisório, do ponto de vista legal. Talvez isso explique a miséria dos R\$ 187 milhões concedidos em 2001 para a EJA dentro do programa Recomeço. É bastante provável que estes 15% dos impostos que não entram no Fundef representem, nos municípios mais pobres, no máximo 5% da receita total de impostos, correspondendo a valores irrisórios para atender a metas tão ambiciosas (Davies, 2001).

particular do ensino superior. Foi nessa conjuntura que o FNDEP decidiu pela necessidade de elaboração, pela sociedade organizada, de uma proposta de educação nacional alternativa ao modelo vigente tanto no processo de elaboração, como nos conteúdos que os sucessivos governos vinham implantando (Bollmann, 2010, p. 661).

Para Bollmann (2010, p. 661), o FNDEP procurou elaborar uma proposta de PNE que dialogasse com “os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum”. Neste sentido, entende-se o Plano Nacional de Educação como uma proposta que pode promover a participação de todos, pois, conforme explica a autora, ao ser criado no ano de 1996/1997, após o II Congresso Nacional de Educação (CONED), o plano ficou consolidado com o título: PNE - Proposta da Sociedade Brasileira.

Segundo Bollmann (2010, p. 674), este foi um momento de intensa participação popular em que a “escolarização como um patrimônio da sociedade, e sua administração, planejamento e execução devem se dar de forma mais ampla e democrática possível”. Foi um movimento importante em prol da democratização do ensino no país.

Desse modo, o PNE da Sociedade Brasileira foi organizado a partir do diagnóstico das necessidades e limitações encontradas em âmbito nacional, sendo apresentadas então como

“[...] diretrizes e metas para a Educação Básica, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos, com vistas, sobretudo à Erradicação do Analfabetismo, o Ensino Médio e Educação Profissional e a Educação Superior” (Bollmann, 2010, p. 668).

No texto original do PNE (Comissão Organizadora do II CONED, 1997) da Sociedade Brasileira, as diretrizes gerais para a educação nacional corresponderam a:

consolidar um Sistema Nacional de Educação; assegurar os recursos públicos necessários à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social, bem como à manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação; universalizar a educação básica (nos seus vários níveis e modalidades) e democratizar o ensino superior, ampliando as redes de instituições educacionais, os recursos humanos devidamente qualificados e o número de vagas e fortalecendo o caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira, em todos os sistemas de educação; garantir a gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de ensino; garantir a valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carreira e salário; garantir a educação pública, gratuita e de qualidade para as crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais, aparelhando as unidades escolares, adequando-lhes os espaços, alocando-lhes recursos humanos

suficientes e devidamente qualificados, em todos os sistemas públicos regulares de educação e em todos os níveis e modalidades de ensino; assegurar a autonomia das escolas e universidades na elaboração do projeto político-pedagógico de acordo com as características e necessidades da comunidade, com financiamento público e gestão democrática, na perspectiva da consolidação do Sistema Nacional de Educação; definir a erradicação do analfabetismo como política permanente - e não como conjunto de ações pontuais, esporádicas, de caráter compensatório - utilizando, para tanto, todos os recursos disponíveis do poder público, das universidades, das entidades e organizações da sociedade civil; garantir a organização de currículos que assegurem a identidade do povo brasileiro, o desenvolvimento da cidadania, as diversidades regionais, étnicas, culturais, articulados pelo Sistema Nacional de Educação. Incluindo, nos currículos, temas específicos da história, da cultura, das manifestações artísticas, científicas, religiosas e de resistência da raça negra, dos povos indígenas, e dos trabalhadores rurais, e suas influências e contribuições para a sociedade e a educação brasileiras; instituir mecanismos de avaliação interna e externa, em todos os segmentos do Sistema Nacional de Educação, com a participação de todos os envolvidos no processo educacional, através de uma dinâmica democrática, legítima e transparente, que parte das condições básicas para o desenvolvimento do trabalho educativo até chegar a resultados socialmente significativos (Brasil, 2014, p. 34).

A partir dessas proposições, de acordo com Valente e Romano (2002), observa-se que esta foi uma proposta que reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal, com foco na democratização da gestão educacional de modo a universalizar a educação básica. Além disso, havia a exigência estabelecida de um aumento no gasto público por meio da mudança do “dispêndio equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE” (Valente; Romano, 2002, p. 98).

Entretanto, sabe-se que as políticas estabelecidas em sociedade se fazem mediante a correlação de forças, como aponta Gramsci (2007). Desse modo, para a formulação do PNE houve um embate de propostas. Assim como foi protocolada pela sociedade civil a proposta do PNE, “Proposta da Sociedade Brasileira”, mediada pelo FNDEP, mas também foi protocolada a “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, “elaborada pelo Executivo, ouvido o CNE e outros órgãos oficiais de representação” (Cury, 2011, p. 804).

Embora algumas das metas propostas pela sociedade civil tenham sido assimiladas, o texto do Executivo teve maior influência na versão final. Ainda assim, devido ao projeto de lei nº 42 de 2000, “PNE – substitutivo”, o presidente Fernando Henrique Cardoso vetou aqueles aspectos relacionados ao financiamento, resultando num plano “sem a devida sustentação econômico-financeira o que, por sua vez, tornou os

Estados e Municípios lenientes na produção de seus respectivos planos de educação” (Cury, 2011, p. 805).

Beisiegel (1999) faz importantes considerações a respeito da proposta do executivo, principalmente por ela considerar a participação do Brasil nos vários encontros internacionais tais como a Conferência de Educação para Todos, em 1990, a Declaração de Nova Delhi, de 1993, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em 1994; a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, em 1995; a Afirmação de Aman em 1996; a 45ª Conferência Internacional da UNESCO em 1996 e a Declaração de Hamburgo em 1997. De acordo com o discurso estabelecido pelo MEC, que tinha como gestor o então Ministro Paulo Renato de Souza, a política proposta no PNE foi organizada de forma realista, “admitindo que os recursos financeiros disponíveis não são ilimitados” (Brasil, 1997, p. 13). A partir desse realismo, de acordo com a orientação do texto do plano, a prioridade era promover a maior garantia do ensino fundamental de oito séries para todas as crianças de sete a quatorze anos (Beisiegel, 1999).

Beisiegel (1999, p. 224) descreve as prioridades propostas no PNE elaborado pelo executivo da seguinte forma,

Impunham-se, também, ‘a adequação do processo pedagógico às necessidades e carências da população escolar’ e a “promoção de formação inicial e continuada de professores...” (idem, p.7). Uma segunda prioridade envolveria o resgate da dívida social educacional acumulada no passado, mediante a garantia de educação fundamental a todos os jovens e adultos que a ela não tiveram acesso na idade própria ou que não lograram concluí-la. Nessa meta, estaria incorporada a determinação constitucional de erradicação do analfabetismo. Como terceira prioridade, a proposta inclui metas de ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao ensino fundamental. Defendendo-se por antecipação de eventuais críticas ao seu ‘realismo’, a proposta do executivo afirma não colocar como objetivo a universalização do acesso de todos a esses níveis educacionais por considerá-lo inexequível a curto prazo, evitando, desse modo, o comprometimento “meramente retórico” com a ampliação da escolaridade, ‘... sem instrumentos eficazes para sua implementação’. Finalmente, a proposta desdobra-se em metas quantitativas para a educação infantil; o ensino fundamental; o ensino médio; a educação de jovens e adultos; a educação tecnológica e a formação profissional; a educação superior; a educação especial; a educação indígena; a formação de professores e a valorização do magistério; a educação a distância e as tecnologias educacionais; e o financiamento e a gestão dos sistemas de ensino.

Em concordância com o indicado anteriormente sobre a implantação do FUNDEF e sobre os cortes quanto ao financiamento, houve a diminuição dos recursos para a Educação de Jovens e Adultos. É possível compreender que as prioridades citadas

anteriormente pelo autor, no plano do executivo, na realidade, não foram realizadas e mais ainda, na verdade, a modalidade da EJA ficou rebaixada.

Neste sentido, Beisegel (1999, p. 224) afirma que o governo não deveria ter colocado a EJA em segundo plano como o fez; para o autor, à União deveria determinar as diretrizes da política de educação fundamental “de crianças, jovens e adultos e contribuir para a criação das condições necessárias à sua implementação, mesmo quando a responsabilidade final das ações seja atribuída diretamente aos Municípios e aos Estados”.

Entretanto, como expressou o ministro da educação, Paulo Renato, este Plano representava “a continuidade da atual política educacional” (Davies, 2001, p. 31), uma política de racionalização financeira, sob os auspícios dos organismos internacionais. Apesar dessa importante observação feita por Beisegel (1999), compreende-se que o governo estava seguindo seu projeto de sociedade, que colocava o Brasil como participante ativo na mundialização capitalista e que, por isso, deveria garantir que os jovens e os adultos trabalhadores estivessem adequados a essa realidade. Ou seja, eles deveriam receber uma formação simples, que não lhes permitisse compreender os “entraves que a forma social capitalista vem impondo ao desenvolvimento plenamente livre e universal do ser humano e de sua formação” (Saviani; Duarte, 2010, p. 432).

É possível considerar que a EJA, no PNE, tornou-se muito mais como um indicativo, isto é, como uma tarefa a ser cumprida em relação ao combate ao analfabetismo, sem, contudo, que fosse estabelecida aquelas definições claras dos meios para que se concretizasse a modalidade (Valente; Romano, 2002). Para além do impedimento quanto à ampliação dos recursos, de acordo com Rabelo e Silva (2011), não foram elaboradas propostas concretas para a formação de docentes na área, assim como não foram pensadas estratégias para reverter a desigualdade entre os grupos étnico-raciais, as populações rurais e, muito menos, a organização de monitoramento dos programas de EJA.

Como o Brasil é um país com dimensões continentais, o PNE deve ser desdobrado em Plano Estadual de Educação (PEE) e, em seguida, em Planos Municipais de Educação (PME), sempre tendo como diretriz as ações dispostas no plano nacional, porém, priorizando as realidades educativas locais. Neste caso, o fato de o PNE ter recebido nove vetos presidenciais, isso fez com que, de modo geral, o plano perdesse a sua força e, portanto, não foi possível corporificar os “efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação” (Dourado, 2010, p. 686).

Pinto (2002) chama a atenção para a contradição existente entre o discurso oficial e as ações concretas do Estado no que se refere à Educação de Jovens e Adultos. Embora o próprio texto do PNE reconheça a EJA como prioridade, ao afirmar que “no Brasil, é necessário assumir uma atitude diversa, pois a Educação de Jovens e Adultos precisa estar orientada, prioritariamente, para o resgate da dívida social em matéria de educação” (Brasil, 1997, p. 41), a União reduziu significativamente seu compromisso com o financiamento e a oferta direta dessa modalidade. Ao não vincular o repasse de recursos ao número de matrículas da EJA no ensino fundamental, o governo federal transferiu, na prática, a responsabilidade pela sua oferta aos municípios, muitos deles sem capacidade financeira para sustentá-la. Esse movimento resultou em um processo de municipalização da EJA, especialmente nas regiões mais pobres do país, esvaziando o caráter de política nacional e aprofundando as desigualdades regionais no acesso à educação básica para jovens e adultos.

No entanto, realisticamente, utilizando o termo do próprio executivo na proposta do PNE, o que ocorreu foi um total descompromisso com o ensino fundamental para os alunos matriculados na modalidade presencial da EJA. Isto é, o governo conseguiu seu intuito de economizar alguns milhões de reais, mas deixou os estados e os municípios desestimulados quanto a modalidade, “uma vez que, graças ao veto do presidente, essas matrículas não implicaram recebimento de recursos do fundo” (Pinto, 2002, p. 117).

A lógica do governo estava em completa sintonia com o pensamento neoliberal, buscando priorizar “o ensino fundamental em detrimento do ensino superior, ou ainda, no caso do primeiro, o ensino para as crianças na faixa etária ideal, em detrimento da educação de jovens e adultos” (Pinto, 2002, p. 117). Passando a designar que os recursos adicionais deveriam “advir do setor privado, por intermédio das parcerias com empresas ou do trabalho voluntário de pais e dos ‘amigos da escola’¹⁰, conforme conhecido projeto da Rede Globo de Televisão” (Pinto, 2002, p. 124).

Souza e Duarte (2014, p. 180) apontam que, de acordo com os dados do Observatório da Educação da organização não governamental (ONG) Ação Educativa, no último ano de vigência do PNE, 2010, “se constata que apenas 42% (11) dos 26

¹⁰ Amigos da Escola é o projeto criado pela Rede Globo para o fortalecimento da escola pública de educação básica por meio do trabalho voluntário e da ação solidária. É implementado em parceria com a UNDIME, o Consed e o Instituto Faça Parte, além de instituições e empresas comprometidas com a educação de qualidade.

Estados da federação possuíam PEEs [...]” demonstrando assim, o pouco interesse para com os planos de educação, o que afetou igualmente a organização do plano municipal.

Estes autores chamam a atenção tanto em relação à problemática do processo de formulação, “em especial a participação sociopolítica estadual” (Souza; Duarte, 2014, p. 181), quanto à “fragilidade democrático-participativa ampliada que respaldem a construção coletiva desses planos, desafio ainda longe de ser solúvel” (Souza; Duarte, 2014, p. 181). Muitas das práticas para a elaboração dos planos de educação regionais tornaram-se mais representações do que aprofundamento das discussões daquilo que se deseja estabelecer quanto à educação estadual e municipal.

Sobre este PNE oficializado, o primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado pelo executivo e influenciado por algumas das diretrizes propostas pelo PNE da “Sociedade Brasileira”, este ficou estruturado por alguns eixos, tais como: a educação como um direito individual; a educação em prol do desenvolvimento econômico e social; e, por fim, a educação no combate à pobreza. Seus objetivos eram a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública e a democratização da gestão do ensino público (Aguilar, 2010). De acordo com o INEP (2004, p. 43), a meta maior era a de conseguir expandir o atendimento escolar “nos diversos níveis de ensino, melhorar a formação acadêmica do corpo docente e da infraestrutura da escola, revertendo o quadro atual predominante em boa parte das unidades escolares do país” (INEP, 2004, p. 43). Para a Educação de Jovens e Adultos, encontra-se neste plano as seguintes propostas:

[...] erradicar o analfabetismo adulto, em dez anos; assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não a possui, em cinco anos; assegurar a oferta de EJA de 5ª a 8ª série do ensino fundamental para 100% da população de 15 anos ou mais que concluiu a 4ª série, em dez anos; dobrar a capacidade de atendimento de EJA do ensino médio, em cinco anos; quadruplicar a capacidade de atendimento de EJA do ensino médio, em dez anos; implantar em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores programas de EJA de ensinos fundamental e médio, assim como Importa dizer, também, que a LDB nº 9.394/1996 reiterou os direitos educativos de jovens e adultos ao ensino adequado às suas necessidades e condições de aprendizagem (INEP, 2004, p.43).

Tal condição também ficou reiterada no PNE do ano de 2001 (Di Pierro, 2010) e isso foi uma conquista para a modalidade. Porém, com as restrições do financiamento para a educação como um todo, houve falta de recursos necessários para o cumprimento

das metas estabelecidas no plano nacional de educação e muito mais ainda para as metas relacionadas à modalidade da Educação de Jovens e Adultos.

A respeito disso, Leite (2013) realiza um apanhado esclarecedor sobre o tratamento conferido à EJA no PNE (2001–2011), evidenciando que a lei incorporou fortemente as propostas difundidas no âmbito das conferências internacionais, associadas aos avanços tecnológicos, ao fenômeno da globalização e à noção de educação ao longo da vida. Contudo, como problematiza a autora, essa incorporação não se deu de forma neutra, mas subordinada às diretrizes hegemônicas internacionais, que tendem a redefinir a educação de jovens e adultos a partir de parâmetros de flexibilização, adaptação e funcionalidade econômica. Embora o PNE afirme partir da alfabetização e não se restringir a ela, Leite (2013) destaca que a EJA deveria, no mínimo, estar organizada de modo equivalente ao ensino fundamental obrigatório, o que evidencia os limites do plano ao não assegurar materialmente esse patamar como direito efetivo.

No entanto, o que se pôde observar ao analisar para além dos objetivos elencados foi que, na elaboração das metas de ações, é possível encontrar a vinculação principal com a alfabetização e a ampliação da oferta da modalidade. Além disso, houve a intenção de se fazer a “produção de dados estatísticos de modo a subsidiar o planejamento de políticas e programas na área, como à busca pela melhoria da qualidade, no sentido de alterar o perfil da educação de jovens e adultos” (Leite, 2013, p. 231).

Algo que chama a atenção de estudiosos da EJA, como Di Pierro (2010), é o fato de que ambos os anteprojetos do PNE apresentados ao Congresso Nacional — tanto o do Executivo quanto o elaborado pela sociedade civil — não se diferenciam de modo substantivo quanto à concepção pedagógica voltada à formação de jovens e adultos. Segundo a autora, tais propostas “não aderiram a perspectivas inovadoras, nem se alinharam aos paradigmas da educação popular ou da educação continuada ao longo da vida” (Di Pierro, 2010, p. 942). Esse dado é particularmente relevante porque evidencia a permanência de uma concepção compensatória da EJA, centrada prioritariamente na alfabetização e no resgate de déficits educacionais, em detrimento de uma perspectiva formativa integral e emancipatória. Nessa mesma direção, Leite (2013) já havia assinalado que a alfabetização ocupava lugar central no plano oficial, o que reforça a análise de Di Pierro (2010) acerca das similaridades entre os anteprojetos e dos limites compartilhados por ambos no enfrentamento das históricas desigualdades educacionais que marcam a trajetória da EJA no Brasil.

Isto é, ambos os projetos desenhavam apenas estratégias para a elevação das taxas de alfabetização e dos níveis de escolaridade da população “ocupando-se da reposição de estudos não realizados na infância ou adolescência, o que os situa nos marcos da concepção compensatória da EJA” (Di Pierro, 2010, p. 942). Neste sentido, Di Pierro (2010) faz importante relato sobre a proximidade entre ambos os projetos de PNE:

A proposta governamental visava assegurar acesso universal ao primeiro segmento do ensino fundamental a toda a população jovem e adulta, conferindo prioridade de atendimento aos grupos de idade mais jovens; o plano da II CONED ampliava essa meta para o ensino fundamental completo, também focalizando a população de 14 a 35 anos. A proposta do Executivo projetava quadruplicar a capacidade de atendimento em cursos para jovens e adultos de nível médio, enquanto a meta indicada pela II CONED era, no prazo de cinco anos, estender a todas as escolas públicas a oferta de EJA em ambas as etapas dos ensinos fundamental e médio. O governo planejava implantar cursos de ensino básico e formação profissional em todo o sistema prisional e nos estabelecimentos onde adolescentes em conflito com a lei cumprem medida socioeducativa em regime fechado, aspecto este não mencionado no documento elaborado pelas organizações da sociedade civil (Di Perro, 2010, p. 943).

Sobre o que os distinguia, a mesma autora aponta que:

A distinção mais evidente entre os dois projetos residia nos critérios e mecanismos de financiamento da EJA. O documento governamental não propunha novas fontes ou mecanismos de financiamento, recomendando que os estados e municípios financiassem a modalidade com os recursos vinculados não capturados pelo FUNDEF. Já o plano proposto pela CONED projetava um investimento crescente em EJA de 0,4% a 1% do Produto Interno Bruto (PIB), para cobrir um custo aluno-ano estimado em R\$1 mil; tais recursos seriam obtidos mediante a inserção da EJA no sistema de financiamento da educação básica, da qual foi excluída em virtude do veto presidencial à Lei n. 9.424/1996 que regulamentou o FUNDEF (Di Pierro, 2010, p. 943).

Di Pierro (2010) observa também, que ao longo do tempo em que essas duas propostas tramitam no congresso, a modalidade da EJA, juntamente com a educação indígena e do ensino a distância foram debatidas pela Comissão da Câmara dos Deputados uma única vez, em 1999. Nesse contexto, os especialistas presentes fizeram críticas quanto às estratégias estabelecidas pelo governo de somente propor a alfabetização por meio de campanhas. Assim como criticam os que transferem a administração da modalidade ao encargo das organizações sociais:

[...] sublinhando a responsabilidade do setor público pela ampliação das oportunidades educativas com qualidade e pela inserção orgânica da modalidade ao sistema de ensino, o que exigia ampliação do financiamento (Di Pierro, 2010, p. 944).

Em meio a esse processo é fundamental recordar também que, para o governo, o mais importante não foi implantar um Sistema Nacional de Educação, tema recorrente nas discussões dos educadores ao longo do tempo. Pode-se afirmar, com Valente e Romano (2002), que, nesta gestão, foi implantado o Sistema Nacional de Avaliação, cuja forma legal tornou-se a melhor expressão da política do capital financeiro internacional para controle e produtividade. O Sistema Nacional de Avaliação revelou-se como um mecanismo de gerenciamento centralizado para determinado tipo de “qualidade” de ensino no país (Melo, 2013, p. 165).

Essa “qualidade” muito mais relacionada à mercadorização da educação atingiu em cheio a Modalidade da EJA, visto que as avaliações em larga escala são utilizadas em função da produção de um conhecimento técnico e organizacional, para atender ao mercado capitalista. Trata-se de uma realidade que ainda perdura e que produz e reproduz desigualdades sociais, em razão dos seus parâmetros desproporcionais e totalmente fora da realidade sociocultural daqueles sujeitos, conforme Rodrigues, Nascimento e Ramos (2021).

A respeito da realidade sociocultural desses indivíduos, e retomando a única sessão realizada na Câmara dos Deputados para debater a EJA, os estudiosos ponderaram outros aspectos relevantes, sobretudo no que diz respeito às condições socioeconômicas dos alunos da modalidade, às políticas de acesso ao trabalho e à renda voltadas a esse público, bem como à escolarização das gerações mais jovens. Ou seja, ressaltaram a importância e a urgência desses fatores para a melhoria do desempenho escolar das novas gerações. Isso implicava considerar o “ambiente de socialização primária, nas famílias e comunidades, motivo pelo qual o investimento realizado em EJA é fator de melhoria do sistema educacional em seu conjunto” (Di Pierro, 2010, p. 944).

Nesta mesma linha, Leite (2013) também faz uma observação parecida: a de que a alfabetização de jovens e adultos pode até estar inserida nos projetos políticos, mas “essas ações são realizadas na maioria das vezes em forma de campanhas e de movimentos, separados da escola regular” (Leite, 2013, p. 242). Ao longo do governo de Fernando Henrique Cardoso, foram muitas as campanhas neste sentido, o que, conforme afirma a autora, propicia compreender que a alfabetização de jovens e adultos (ou a erradicação do analfabetismo como consta nos documentos) constitui-se quase que exclusivamente como uma questão a ser sanada e ela deveria ter, na verdade, uma função muito mais ampla do que a de resolver o problema do analfabetismo.

Na verdade, para Leite (2013), a alfabetização para jovens e adultos deveria se constituir na primeira etapa da Educação Básica, com ações específicas e pontuais, a partir de uma abordagem ampliada que conseguisse garantir os estudos destes sujeitos também após a alfabetização. Constituindo assim, para além da dívida social que o país possui para com os seus analfabetos, a condição mais genuína que tem a educação, ao propiciar aos sujeitos, em qualquer idade, formas de acessar o conhecimento e se constituir como cidadão autônomo e participativo.

Para além das duas concepções de PNE apresentadas ao congresso, chama a atenção também a questão da regulação deste primeiro plano. Para Oliveira (2010, p. 1.680), a forma como o governo o elaborou “estaria lesando um direito outrora conquistado, ou seja, o de ilimitar o acesso à educação a todos os cidadãos, independentemente do limite de idade. Apesar da justificativa feita pelo governo a respeito da necessidade de focalização dos poucos recursos, é possível observar que mesmo quando a demanda é grande, resgata-se “uma imposição já superada da lei anterior, nº5.692/71 contrapondo-se a um direito conquistado na Carta Magna de 1988” (Oliveira, 2010, p. 167).

A autora demarca ainda a orientação presente na proposta elaborada pelo II CONED, evidenciando que o plano do governo FHC não conferia um tratamento integrado à Educação Básica. Embora reconhecesse formalmente sua abrangência, o PNE foi estruturado a partir da separação entre níveis e modalidades, sendo “dividido em Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Médio e Educação Profissional” (Oliveira, 2010, p. 171).

Nesse sentido, Oliveira (2010) observa que, apesar de o plano aprovado pelo Congresso Nacional em 2001 reafirmar, no plano conceitual, que a Educação Básica “engloba a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio/Profissional” (p. 171), tal compreensão não se materializou na organização concreta das políticas educacionais, o que contribuiu para a fragmentação das ações e para a secundarização da EJA no interior do sistema.

Desse modo, na verdade, o que foi possível constatar neste período de vigência do PNE foi a “difusão de uma educação minimalista objetivando conformar os jovens ao novo espírito do capitalismo. Em suma, uma educação particularista, interessada, ajustada ao padrão capitalista dependente” (Leher, 2010, p. 52).

Conforme apontam Bezerra e Machado (2016), foi possível observar o desenvolvimento de uma proposta que caminhou em sentido oposto ao que se desejava

enquanto formação de jovens e adultos. Trata-se de uma proposta limitada às demandas do mercado de trabalho, ancorada nos pressupostos da Teoria do Capital Humano e articulada à perspectiva da informalidade da educação ao longo da vida.

Por causa dessa lógica relativa ao mercado de trabalho, no sentido da racionalização econômica e a valorização do capital, Antunes e Alves (2004) fazem importante avaliação sobre a precarização do trabalho, apontando tendências que ao longo do tempo modificaram em profundidade o sentido da qualificação para a empregabilidade e intensificaram-se no Brasil principalmente a partir do governo FHC. Dentre as tendências destacadas por estes autores temos:

5) outra tendência presente no mundo do trabalho é a crescente exclusão dos jovens, que atingiram a idade de ingresso no mercado de trabalho e que, sem perspectiva de emprego, acabam muitas vezes engrossando as fileiras dos trabalhos precários, dos desempregados, sem perspectivas de trabalho, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural. 6) Paralelamente à exclusão dos jovens vem ocorrendo também a exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos e que, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem reingresso no mercado de trabalho. Somam-se, desse modo, aos contingentes do chamado trabalho informal, aos desempregados, aos “trabalhos voluntários” etc. O mundo do trabalho atual tem recusado os trabalhadores herdeiros da “cultura fordista”, fortemente especializados, que são substituídos pelo trabalhador “polivalente e multifuncional” da era toyotista. E, paralelamente a esta exclusão dos “idosos” e jovens em idade pós-escolar, o mundo do trabalho, nas mais diversas partes do mundo, no Norte e no Sul, tem se utilizado da inclusão precoce e criminoso de crianças no mercado de trabalho, nas mais diversas atividades produtivas (Antunes; Alves, 2004, p. 339).

Por causa dessa profunda mudança provocada pelo capital e como já foi citado nesta pesquisa, estes autores nomeiam os trabalhadores como a classe que vive do trabalho, e apontam como um “exemplo forte é dado pela necessidade crescente de qualificar-se melhor e preparar-se mais para conseguir trabalho” (Antunes; Alves, 2004, p. 347). A qualificação de seus empregados que anteriormente era realizada, em sua maior parte, pelo próprio capital tornou-se um fetiche transferido aos trabalhadores em nome da empregabilidade.

Lima (2020) complementa essa questão ao ressaltar que, no primeiro PNE, houve a universalização do ensino fundamental de nove anos ao final da primeira década, entretanto, apenas “um terço de 29 milhões de pessoas foi atingido pela Educação de Jovens e Adultos, de um total de 50% esperados pelo Plano” (Lima, 2020, p. 3). Não houve mudanças substanciais quanto ao percentual, pois a grande preocupação com o desenvolvimento econômico “entre o atendimento aos apelos do mercado e as políticas

de proteção social certamente foram fatores determinantes para não se alcançar as metas previstas para a educação” (Lima, 2020, p. 4). A partir destas contradições, fica explícita a questão da descontinuidade das políticas educacionais no Brasil.

Neste sentido, dialogando com Dourado (2010), é possível compreender que estes resultados, desde o momento da protocolização dos projetos de planos educacionais na câmara dos deputados, demonstram a hegemonia da gestão da época, que “buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso (Dourado, 2010, p. 684) efetivando um amplo processo de reforma educacional. Retratando ainda o quanto a educação deve ser entendida a partir de um “espaço de disputa, onde as políticas públicas traduzem, historicamente, os embates sociais mais amplos, entre as classes sociais, os diferentes atores, as conjunturas políticas, entre outros agentes (Dourado, 2010, p. 688).

Para Oliveira (2010), é preciso estar atento para que seja possível entender em que lugar neste emaranhado de interesses é feita a política educacional, bem como as políticas educacionais estabelecidas para a EJA. Principalmente quando é compreendido que o direito à educação básica de qualidade é um grande desafio para o Estado brasileiro.

O direito à educação básica de qualidade perpassa à mensuração que tem sido realizada constantemente, a partir dos índices de educação, principalmente, após a reforma educacional realizada no país a partir da era FHC. Com a instalação definitiva do Estado Neoliberal, tendo como um dos carros-chefes o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, este passou a atuar como condicionante para o estabelecimento de políticas educacionais, orientando decisões e investimentos segundo os indicadores de desempenho, muitas vezes em detrimento da garantia efetiva do direito à educação básica de qualidade para todos.

A legislação educacional, embora se apresente como resultado de um processo neutro e natural, constitui-se, na verdade, conforme aponta Oliveira (2010, p. 172), no principal espaço de legitimação de projetos, cuja eficácia repousa justamente na aparência isenta e universal que assume. Nesse sentido, a realidade concreta revela-se profundamente distinta daquilo que é formalmente legislado, evidenciando o descompasso entre o texto legal e sua efetivação. Os vetos presidenciais ao orçamento educacional confirmam esse argumento, ao demonstrar que, para os trabalhadores, a educação considerada necessária é aquela defendida pelos interesses do capital. Tal dinâmica tende a obscurecer projetos menos expressivos, uma vez que a disputa no interior do Estado é estruturalmente desigual, condição inerente à sociabilidade vigente (Oliveira, 2010, p. 172).

Oliveira (2010) chama a atenção também para o fato de que é preciso observar que o governo de Fernando Henrique Cardoso deve ser analisado a partir dos movimentos em prol das privatizações, bem como pelos movimentos de alterações nas leis que foram sendo realizadas por meios das emendas constitucionais, dentre outros mecanismos. Por causa destes movimentos, pode-se compreender que as intenções deste governo se mantiveram em função da abertura à participação empresarial e suas propostas de dominação política, econômica e social.

Segundo a autora, “os empresários, através de instituições várias, vêm reafirmando essa centralidade da Educação Básica pública para toda população” (Oliveira, 2010, p. 174). Desse modo, as mudanças que se evidenciam têm seguido tanto em direção às questões do financiamento educacional, quanto à questão da gestão escolar, por meio de mecanismos de regulação, transformando a educação em mercadoria para atender as demandas do capital.

Tudo isso sob os cuidados dos organismos internacionais que, nos dizeres de Oliveira (2010, p. 208):

Embora todos esses organismos internacionais ligados à ONU assentem-se sob os mesmos princípios e concordem em linhas gerais com as mesmas políticas, a forma de apresentação e argumentação entre eles muitas vezes varia (...). Esse leque de proposições encontra como espaço de publicização de ideias o terreno estatal. Todos os segmentos parecem convergir na aceitação de que cabe ao poder público responder pela escolarização de toda a população. Entretanto, cada um, naquilo que lhe interessa e fazendo valer a realidade de uma sociedade organizada em classe, luta pela efetivação de suas propostas políticas.

Em vista de toda essa complexidade de fatos e interesses econômicos, que condicionam a realidade do país, a partir da correlação de forças para estabelecer-se um projeto educacional no Brasil, é que deve ser realizada a luta pela escolarização dos jovens e adultos. Esta escolarização precisa estar prevista no Sistema Nacional de Educação por meio do Plano Nacional de Educação, com ações concretas e reais, que possibilitem a existência da modalidade no rigor daquilo que ela expressa, para muito além da alfabetização.

No entanto, os desafios mostram-se cada vez maiores e, se é desejável um plano de educação cujas diretrizes consigam mostrar a realidade de um país tão vasto como o Brasil, é preciso ter atenção às práticas pedagógicas concretas que vão desenvolver-se para cada ação. Isso porque, de acordo com Dourado (2010, p. 684), mesmo quando regulado em lei, o PNE como objeto de uma grande conquista educacional naquele

momento para a sociedade civil, “configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento.”

Houve falta de organização interna do Plano, entre as metas, principalmente no que se refere à concepção de financiamento e gestão. Houve também a “interpenetração entre a esfera pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior” (Dourado, 2010, p. 684). Desse modo, e em consonância com este autor, também se compreende que este processo de interpenetração da esfera privada na disputa pelo fundo público vem sendo uma prática constante que marca a história do Brasil, no intuito de amenizar o papel do Estado em relação às políticas públicas (Dourado, 2018).

Para Dourado (2010), tudo isto demonstra o quanto o PNE (2001–2011) não se “traduziu como mecanismo de regulação capaz de nortear as diretrizes de planejamento, gestão e efetivação das políticas educacionais, como se espera de um plano nacional que contribua para o pacto federativo” (Dourado, 2010, p. 688). Desse modo, entende-se que, no governo Fernando Henrique Cardoso, o PNE foi efetivado e utilizado como meio de estratégia política, entretanto, as ações de estados e municípios – “responsáveis, no caso brasileiro, pela oferta majoritária da educação básica – deram-se no Governo Lula, a partir de 2003” (Dourado, 2010, p. 687).

2.3 AS POLÍTICAS PARA A EJA NO BLOCO NO PODER DOS GOVERNOS LULA (2003 A 2006 E 2007 A 2010)

O processo de lutas sociais ocorrido no Brasil ao longo do tempo chama a atenção, principalmente, após o período da ditadura militar, cujos movimentos de organização popular foram intensos, o que demonstrou de modo expressivo como ocorreu a correlação de forças. Por causa da consolidação do Estado Neoliberal no país, a década de 1990 é um marco essencial para a compreensão das mudanças radicais vivenciadas ao longo dos anos seguintes. A educação perpassa todo este processo, justamente por ser um aparelho cultural, cuja atividade contribui de modo integral para a formação do projeto de sociedade que vem sendo constituído de acordo com os interesses hegemônicos a cada período.

O fenômeno da globalização ocorrido no Brasil e no mundo, mais especificamente neste período, demarca de modo bastante singular a abertura econômica que foi sendo instaurada ao longo do tempo. Desse modo, as novas formas de atuação do Estado Neoliberal intensificaram-se, modificando-se, portanto, o modo

de exploração da força de trabalho.

A este respeito, Oliveira (2003) elaborou um importante ensaio acadêmico, em que analisa o processo político, econômico e social pelo qual o Brasil passou ao longo dos anos. Por meio de apontamentos substanciais, o autor procurou comparar o resultado da “evolução” da modernização do país a uma espécie de Ornitorrinco, aquele bicho que na sua característica fenotípica é considerado como um mamífero monotremo, mas que também é ovíparo e que “conserva certas características reptilianas, principalmente uma homeotermia imperfeita” (Oliveira, 2003, p. 120).

Um país cujo desenvolvimento aconteceu de forma estranha, truncada, que, com o passar dos anos acabou enfraquecendo a classe trabalhadora. Justamente por não conseguir evitar aquilo que a nova divisão internacional do trabalho promoveu, uma maior e mais aprofundada espoliação do trabalhador. E isto aconteceu de modo tão concreto que no governo de Fernando Henrique Cardoso, o país foi lançado em direção à abertura comercial. Entende-se que (Cardoso, 1972 *apud* Oliveira, 2003, p. 132), o presidente “se enveredou decididamente para integrar o país na globalização.”

Para Oliveira (2003, p. 136), o trabalhador passou a depender ainda mais do lucro do seu patrão, transformando-se em uma “soma indeterminada de exército da ativa e da reserva, que se intercambiam não nos ciclos de negócios, mas diariamente”. Antunes (2010) chamou de racionalidade instrumental, demandado pela reestruturação produtiva do capital, gerando, assim, a flexibilização dos regimes de trabalho, da subcontratação e da terceirização, que procura aumentar a competitividade, além de fraturar e fragmentar ainda mais a classe-que-vive-do-trabalho. Desse modo e “[...] graças à produtividade do trabalho, desaparecem os tempos de não-trabalho: todo o tempo de trabalho é tempo de produção” (Oliveira, 2003, p. 136).

Assim sendo, Oliveira (2003) recorre à metáfora do ornitorrinco para explicar a transformação peculiar do capitalismo brasileiro, marcada pela articulação contraditória entre atraso estrutural e incorporação subordinada de elementos modernos. Essa configuração resulta não da realização plena da Terceira Revolução Industrial no país, mas da incidência de seus efeitos no contexto da mundialização do capital, que impõe saltos desiguais e dependentes nas forças produtivas. Nessa condição, o Brasil, enquanto país atrasado e herdeiro do subdesenvolvimento, passa por uma “desqualificação suplementar, que compõe a figura do ornitorrinco” (Cardoso, 1972 *apud* Oliveira, 2003, p. 12).

Neste sentido, “o subdesenvolvimento viria a ser, portanto, a forma da exceção

permanente do sistema capitalista na sua periferia” (Antunes, 2010, p.131). Ou seja, para que o capitalismo se consolide, ele precisa da precarização do trabalho, como é o caso da informalidade, que vem acentuando-se e hoje está bastante presente quando se analisa a pirâmide do mercado de trabalho (Antunes, 2010).

Nesse contexto de desertificação (Antunes, 2018), vivenciado no país ao longo dos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso, cuja reestruturação da produção foi avassaladora, o Partido dos Trabalhadores (PT), um partido que emergiu das bases democrático-populares que fortalecem as lutas sociais contra o legado autoritário presente na sociedade brasileira, conseguiu vencer a disputa eleitoral em 2002.

Em tal cenário, Luís Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, passando a gerir o país por um longo período, entre os anos de 2003 a 2010. Embora pareça ter sido um momento de renovação para o país, especialmente porque o PT é um partido com fortes ligações com os movimentos populares, essa vitória, após pelo menos três tentativas consecutivas, gerou uma grande expectativa em cerca de 53 milhões de brasileiros de que o “projeto de sociedade e de educação política e escolar que vinha sendo implementado no país desde os anos finais do século XX (Neves, 2008, p. 69) começaria a ser revertido. Autores como Oliveira (2003) e Antunes (2018) apontam uma relação estreita entre as políticas adotadas pelo PT e as do mercado capitalista. Na verdade, assim como esses autores, Neves (2008) explica que, principalmente no primeiro mandato do governo, as políticas neoliberais foram não só mantidas, mas também atualizadas e aprofundadas.

Em consonância com essa ideia, Singer (2012) também afirma que no primeiro mandato do governo Lula houve a manutenção da ordem neoliberal por meio de políticas mais conservadoras. Ele exemplifica isso apontando alguns índices que demonstram esse conservadorismo, dentre eles, tem-se o aumento dos juros do Banco Central “de 25% para 26,5%” (Singer, 2012, p. 10); o salário mínimo ficou praticamente congelado entre 2003 e 2004, assim como o desemprego que “aumentou de 10,5% para 10,9%”, o que fez com que a renda média do trabalhador caísse 12,3%” (Singer, 2012, p. 11).

Para Antunes (2018), o novo governo procurou preservar os benefícios do capital financeiro. Dentre as muitas práticas políticas semelhantes às do governo anterior, principalmente ao longo do primeiro mandato, as privatizações foram mantidas. Essa estratégia foi uma marca importante do governo Fernando Henrique Cardoso e foi um dos passos determinantes para a entrada do Brasil de modo mais firme

no mundo globalizado. Na verdade, conforme aponta este autor, pode-se entender que “sob a forma das parcerias público-privada, o governo Lula dava passos mais longos” (Antunes, 2010, p. 210). Demonstrava, assim, a pretensão de “integrar representantes de parcela dos trabalhadores na montagem do modelo capitalista em curso” (Antunes, 2010, p. 211).

Antunes (2018, p. 248) explica também que tudo isto aconteceu porque quando Lula chegou à presidência, os movimentos da esquerda já se encontram mais fragilizados, uma vez que o “transformismo já havia metamorfoseado e convertido o Partido dos Trabalhadores em um Partido da Ordem”. Neste sentido, de acordo com este autor, o PT também não era mais o mesmo, “já não era mais partido de classe, oscilando entre a resistência ao neoliberalismo e a aceitação da política da moderação e da adequação a ordem” (Antunes, 2018, p. 248). Em suma, o transformismo do PT configurava-se como um programa policlassista, com uma política de alianças amplas “com vários setores de centro e mesmo de direita”.

Do ponto de vista da análise aqui desenvolvida, torna-se relevante compreender o novo momento político inaugurado com a eleição do governo Lula. Tratava-se de uma gestão em relação à qual se projetavam expectativas de maior progressividade, especialmente no campo das políticas sociais e educacionais, em função da trajetória histórica e da orientação político-programática do Partido dos Trabalhadores. Esse período produziu desdobramentos importantes para a história política brasileira, ainda que marcados por contradições e limites estruturais.

No entanto, conforme será delineado neste texto, as políticas adotadas pelo Lulismo tiveram, como maior centralidade, o combate à pobreza. De maneira alguma é um problema, entretanto, mesmo procurando formar um “Estado capaz de ajudar os mais pobres sem confrontar a ordem” (Singer, 2012, p. 21), para conseguir isto, de acordo com Antunes (2018, p. 250), o governo precisou também garantir lucros que podem ser comparados “aos maiores da história recente do Brasil, para os grandes capitais financeiros (bancos e fundos de pensão), bem como para os capitais produtivos (siderúrgica, metais pesados, agroindústria, *commodities* etc.)”. É importante salientar que no Brasil o “1% mais rico recebe sozinho o equivalente ao apropriado pelos 50% mais pobres” (Singer, 2012, p. 207).

Para Antunes (2018, p. 250), o governo Lula:

fechou as duas pontas da tragédia social no Brasil: remunerou de forma exemplar as diversas frações do capital (em especial o

financeiro, mas também o industrial e aquele vinculado ao agronegócio) e, no extremo oposto da pirâmide social, em que encontramos os setores mais “desorganizados” e “empobrecidos” da população brasileira – que dependem do Estado para sobreviver –, implementou uma política social assistencialista, associada a uma pequena valorização do salário mínimo. É decisivo acrescentar, contudo, que tais medidas não confrontaram nenhum dos pilares estruturantes da desigual sociedade brasileira, na qual a riqueza também continuou se ampliando significativamente.

Uma das primeiras políticas ainda, no primeiro mandato do governo Lula, que sinaliza a opção por uma prática assistencialista, cuja amplitude foi “muito superior àquilo que haviam sido implementados anteriormente pelos governos conservadores” (Antunes, 2018, p. 250), foi o Programa Bolsa Família (PBF), que teve seu início como Bolsa Escola no governo Fernando Henrique Cardoso, mas com menor alcance. Antunes (2018) explica que essa política atingiu milhões de famílias pobres “com renda salarial baixa, que, por isso, recebiam um complemento e de fato foi melhor do que o governo anterior, justamente por trazer poucos, “mas efetivos ganhos reais para os setores mais pauperizados da classe trabalhadora” (Antunes, 2018, p. 249).

Ao final do primeiro mandato, por causa da crise política do chamado “mensalão” e da quase perda das eleições em 2006 (Antunes, 2018), de acordo com Singer (2012), para que fosse enfrentado o momento, promoveu-se a troca do ministro da Fazenda, e isso foi benéfico para o governo. Com a nomeação do ministro Guido Mantega em março de 2006, favoreceram-se o desenvolvimento de ações menos neoliberais e mais desenvolvimentistas, o que acabou caracterizando todo o segundo mandato (Singer, 2012).

Mantega elevou o salário mínimo com “13% de aumento real em 2006, só menor concedido por Fernando Henrique em 1995 (22,6%) ainda no embalo no Plano Real” (Singer, 2012, p. 148). E isso, além de ajudar a contornar a crise, permitiu compreender também que, “isoladamente, a valorização do salário mínimo tinha sido a decisão mais importante da segunda fase, da mesma maneira que a criação do bolsa família da primeira” (Singer, 2012, p. 148). Para alguns estudiosos há “convergência em torno da percepção de que no valor do SM – salário mínimo – se encontra a chave para combater a pobreza no Brasil” (Singer, 2012, p. 148).

Singer (2012), afirma que, somados o Bolsa Família e o aumento do salário mínimo, “dinamizaram as economias locais menos desenvolvidas, que dependem, em grande medida, de comércio pequeno e gastos no varejo para sua sobrevivência”

(Singer, 2012, p. 67). Soma-se a isso a expansão do crédito consignado, que permitiu “ampliar o financiamento popular, incluindo uma multiplicação expressiva de empréstimos à agricultura familiar (sobretudo no Nordeste), o microcrédito e a bancarização de pessoas de baixíssima renda” (Singer, 2012, p. 67).

Desse modo, observa-se a ativação de regiões historicamente mais estagnadas e um crescimento significativo do Nordeste. Todavia, tais medidas inserem-se no âmbito das políticas de focalização, que, embora relevantes para o alívio imediato da pobreza, não incidem sobre as bases estruturais da desigualdade social, nem rompem com a lógica de reprodução do capital.

Com a crise mundial nos países capitalistas centrais em 2008, torna-se importante ressaltar, de acordo com Antunes (2018), que o governo conseguiu tomar medidas concretas para a “retomada do crescimento econômico por meio da redução de impostos em setores fundamentais da economia como o automobilístico, o de eletrodomésticos e da construção civil” (Antunes, 2018, p. 251). O que contribuiu enormemente para expansão do mercado interno. Para Antunes (2018), Lula conseguiu com maestria conjugar a interlocução com os mais “pobres, vivência das benesses do poder e garantia de boa vida dos grandes capitais [...] uma espécie de semi-Bonaparte, recatado, cordial, célere diante da hegemonia financeira e hábil no manuseio de sua base social” Antunes (2018, p. 251).

Um terceiro fator que impulsionou a economia brasileira, segundo Singer (2012), foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), responsável pela liberação de recursos destinados ao aumento do investimento público (Singer, 2012, p. 149). O programa Minha Casa Minha Vida também pode ser considerado um terceiro símbolo de empreendimento do governo, para acelerar o crescimento econômico do país. De acordo com Singer (2012, p. 153), por causa dessa política, o desemprego foi contido, tendo sido geradas 1,3 milhões de vagas em 2009 e 2,5 milhões em 2010 (recorde). Em média, 1,9 milhões de postos foram criados, número semelhante ao de 2007 (antes da crise). A partir da observação de todo este contexto de políticas implementadas pelo governo Lula, é possível compreender que a política social teve grande abrangência ao longo da sua gestão, e mesmo tendo como foco o assistencialismo, o seu governo procurou “minimizar em alguma medida a brutal miséria brasileira” (Antunes, 2018, p. 255).

De todo modo, como salienta Antunes (2018, p. 255), mesmo com todo o empenho do governo, é preciso enfatizar mais uma vez que, “nenhum dos pilares

estruturantes dessa miséria foi efetivamente enfrentado”. Essa imposição das classes dominantes visava garantir o apoio ao governo Lula e foi aceita de forma seletiva. Apesar de Singer (2012) apontar que por causa do governo ter ao seu redor os subproletários, Lula acabou sendo rejeitado também, pois, o seu sucesso fez-se pela retirada de impostos, o que fez a pequena burguesia reagir a sua narrativa, dizendo que era um discurso “falso e aproveitador” (Singer, 2012, p. 205).

A respeito dessas políticas sociais, Oliveira (2005) aponta que, a partir da metade da década de 1990, sobretudo no governo Lula, as tendências foram as de “referendar os programas de transferência de renda como componente central dos modelos de proteção social” (Oliveira, 2005, p. 295).

Como é possível observar, as linhas básicas de atuação do governo Lula, tanto nas políticas econômicas quanto nas sociais — incluindo as educacionais — estiveram ligadas aos programas de renda mínima. Esse aspecto é importante para que seja possível localizar muitos dos programas educacionais promovidos neste governo. Pois por causa da renda mínima, observa-se que a educação da grande maioria da população pobre ficou condicionada ao “recebimento de uma complementação salarial ou de um valor fixo mensal pelos pais ou responsáveis a matrícula e frequência das crianças e adolescentes na escola” (Oliveira, 2005, p. 291).

A perspectiva era a de promover a “redistribuição de renda para o enfrentamento da pobreza, evocando o direito à distribuição da riqueza socialmente produzida”. Contudo, como analisa Oliveira (2005), é equivocado supor que a alternativa mais eficaz para promover justiça social e enfrentar a pobreza seja apenas oferecer renda mínima, uma vez que a realidade brasileira é marcada também por baixos salários e pela ausência de um sistema universal de proteção social. Nesse contexto, a escola não é concebida como eixo estruturante de garantia de direitos e de formação integral, mas passa a desempenhar uma função subsidiária e instrumental, voltada à qualificação mínima da força de trabalho e à gestão da pobreza, reforçando sua subordinação às políticas de focalização e à lógica da empregabilidade.

Os programas sociais implementados na gestão Lula tiveram estreita ligação com os programas educacionais. Ao tomar posse, o governo publicou uma carta intitulada “Uma escola do tamanho do Brasil”, do Partido dos Trabalhadores, que refletia os anseios de diversos grupos que, ao longo dos anos, vinham lutando em defesa da escola pública e gratuita (Oliveira, 2005). Entretanto, apesar da expectativa de inflexão no campo educacional com a chegada do PT ao governo federal, como analisa

Oliveira (2005), na prática, sobretudo no primeiro mandato, as políticas educativas mantiveram fortes continuidades com o “processo de reformas iniciado pelo ministro Paulo Renato nos oito anos do governo precedente” (Oliveira, 2005, p. 295).

Houve, nesse contexto, um esvaziamento das políticas educacionais relativas aos anseios historicamente debatidos no II Congresso Nacional de Educação (CONED), no qual se consolidou o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. Essa proposta contou, inclusive, com a participação ativa de diversos integrantes do Partido dos Trabalhadores e chegou a ser protocolada na Câmara dos Deputados (Saviani, 2013). Entretanto, uma vez no governo, essas formulações não se materializaram como eixo estruturante da política educacional, acabaram subordinadas a uma lógica de políticas sociais focalizadas. Como observa Oliveira (2005, p. 295), as mudanças estruturais anunciadas para a educação acabaram sendo diluídas em uma “política social de alívio à pobreza”, o que contribuiu para o afastamento entre o projeto educacional defendido pela sociedade civil e a política efetivamente implementada pelo Executivo.

Entretanto, no final do primeiro mandato, a criação da Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006, estabeleceu a mudança do FUNDEF para o FUNDEB, que teve como intenção fazer a ampliação dos investimentos para toda a educação básica. Esses benefícios deveriam contemplar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos, bem como o meio rural e urbano, além das “modalidades da educação especial, da educação indígena e quilombola, assim como a educação profissional integrada ao ensino médio” (Saviani, 2018, p. 299).

Essa integração da EJA ao Fundeb gerou grande expectativa quanto à possibilidade de disponibilizar recursos para que estados e municípios pudessem cumprir suas obrigações e manter ou abrir novos cursos de EJA em todo o país (Cruz; Sales; Almeida, 2023, p. 6). No entanto, apesar da expectativa gerada pela lei do Fundeb, os resultados não foram positivos. Como apontam vários estudiosos, entre eles, Carvalho (2014), Volpe (2013), Davies (2006), Cruz, Sales e Almeida (2023), Di Pierro e Ximenes (2011) e Sena (2008), a modalidade continuou sofrendo limitações de investimentos, tais como:

- 1) a limitação de um percentual máximo de quinze por cento dos recursos do Fundeb para esta modalidade de educação e 2) a fixação do fator de ponderação atribuído à EJA, de 0,7 do valor de referência estabelecido às séries iniciais do ensino fundamental “regular” urbano, no ano de implantação do Fundeb, menor dentre todas as etapas e modalidades da educação básica (Cruz; Sales; Almeida, 2023, p. 6).

A limitação denominada “trava de apropriação” (Cruz; Sales; Almeida, 2023), que impõe um teto de 15% sobre os recursos destinados à EJA, revelou-se uma medida inadequada por parte do governo, uma vez que perpetua a histórica desvalorização da modalidade. Essa restrição também levou gestores estaduais e municipais a evitar investimentos mais robustos na EJA, temendo a suspensão de repasses do Fundeb (Carvalho, 2014). Além disso, desconsidera-se o real custo por estudante, uma vez que a lógica de financiamento adotada pelo Fundeb estava ancorada em um valor por matrícula, e “não em um **custo-aluno-qualidade** (grifo nosso), como defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação” (Cruz; Sales; Almeida, 2023, p. 3).

No que se refere aos fatores de ponderação, sua organização e aplicação variam conforme as diferentes etapas e modalidades da educação básica. Esses fatores atribuem valores distintos às matrículas, refletindo a relevância e as especificidades educacionais de cada contexto (Carvalho, 2014). No âmbito do financiamento educacional, os fatores de ponderação são utilizados para definir o valor que cada estado ou município deve receber por aluno, considerando a etapa de ensino, a modalidade (como EJA, educação especial etc.) e o tipo de atendimento, seja em áreas urbanas ou rurais.

Já em relação à EJA, observa-se que, embora os fatores de ponderação tenham apresentado variações ao longo dos anos do governo Lula, os percentuais atribuídos à modalidade permaneceram inferiores em comparação às demais modalidades da educação básica. Segundo Cruz, Sales e Almeida (2023), nos anos de 2007 e 2008, a EJA escolar recebeu o fator de ponderação 0,7, sendo este valor elevado para 0,8 em 2009. A EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo, manteve-se inicialmente com o fator de 0,7. Posteriormente, foi valorizada para 1,0 em 2009 e 2010, alcançando 1,2 em 2011. Esses dados revelam uma política de financiamento pouco equitativa, que desestimula os gestores a ampliar ou mesmo a manter as matrículas na EJA.

Como argumenta Carvalho (2014), a lógica do Fundeb leva os entes federados a priorizar etapas e modalidades com maior fator de ponderação, o que desvaloriza a EJA nas redes de ensino. Ademais, a atribuição de um valor de ponderação inferior ao ensino fundamental revela uma escolha de caráter essencialmente econômica que denuncia a falta de compromisso do governo federal com a consolidação de uma política pública voltada à garantia do direito à educação de jovens e adultos.

Em vista dessas realidades, seja em relação ao Fundef, no governo FHC, ou ao Fundeb, no governo Lula, é possível concordar com Davies (2006), que afirma que a educação financiada pelos fundos (FUNDEF E FUNDEB) expõe a fragilidade do sistema educacional brasileiro. Isso ocorre porque o sistema vem sendo pensado de forma fragmentada, o que faz com que alguns níveis de ensino sejam privilegiados em detrimento de outros.

Todos os níveis, etapas e modalidades de ensino são igualmente relevantes em um projeto nacional de educação. Por essa razão, não se deve estabelecer um percentual máximo ou meramente residual de impostos para a educação, mas, ao contrário, um percentual mínimo obrigatório, que deve ser entendido como ponto de partida para o financiamento público do sistema educacional. Em consonância com o entendimento desta pesquisa, um Sistema Nacional de Educação deve assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país (Saviani, 2010, p. 776). Isso implica a criação de mecanismos nacionais de coordenação federativa, financiamento redistributivo e definição de padrões de qualidade, capazes de reduzir as desigualdades regionais e garantir condições equivalentes de oferta educacional. A despeito de todo o exposto sobre a criação do Fundeb no governo Lula e das dificuldades enfrentadas pela modalidade da Educação de Jovens e Adultos, é preciso concordar com Volpe (2013, p. 713) que afirma que este fundo abriu “uma porta mais ampla que a outrora fechada pelo Fundef [...]”, tendo em vista que a luta dos educadores tem sido pela universalização da educação básica (Leite, 2013). Conforme explica Dourado (2010), houve mudanças na concepção de gestão política, o que fomentou a busca pela integração de toda a educação básica. Além de o Fundo avançar em abrangência, também efetivou o compromisso da União, por meio da “Medida Provisória nº339, um dispositivo que vedava à instância federal a utilização do salário-educação para suprir a sua parte do Fundo, diferentemente do que fazia o Governo FHC” (Saviani, 2018, p. 299).

Nesse sentido, Oliveira (2009, p. 208) reitera a questão, esclarecendo que o Fundo representou um avanço, na tentativa de corrigir as falhas apontadas pelo Fundef. No entanto, conforme explica a autora, nos dois mandatos de Lula, considera-se que as políticas educacionais ficaram caracterizadas como “políticas ambulantes que apresentam rupturas (como as apontadas acima) e permanência com relação às políticas anteriores” (Oliveira, 2009, p. 208).

No que concerne à EJA, Di Pierro (2010) também esclarece que, no governo

Lula, um ponto positivo para a modalidade foi a “mudança da posição relativa da EJA na política educacional, atribuindo-se maior importância a esse campo, tanto no discurso quanto no organograma do governo em suas ações” (Di Pierro, 2010, p. 945). Apesar disso, a modalidade ainda ocupava um lugar secundário. Di Pierro (2010) identifica que a EJA ficou institucionalizada ao ser incluída nos mecanismos de financiamento e nos programas de assistência aos estudantes (alimentação, transporte escolar e livro didático). Naquele momento foram também estabelecidas algumas políticas de formação. Entre elas, estão o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), em 2004; o Programa Nacional de Inclusão de Jovem (PROJOVEM), em 2005; e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), em 2007 (Leite, 2013). No entanto, como assinala Ventura (2012), mesmo com essas políticas, a formação docente específica para EJA permaneceu incipiente em vários cursos de licenciatura, dificultando a efetiva implementação de práticas educativas que considerem as especificidades dessa modalidade e os desafios sociais e de trabalho que a atravessam.

De modo geral, no segundo mandato, houve maiores políticas educacionais, conforme aponta Saviani (2018), e é possível encontrar ações relevantes, as quais pode-se entender que o diferenciam:

[...] mais nitidamente da chamada ‘Era FHC’ ao instituir o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) por meio de um conjunto de decretos baixados em 24 de abril de 2007. Tendo como carro-chefe o Decreto n. 6.094, que dispôs sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, na mesma data foram editados os decretos n. 6.093, sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado; n. 6.095, sobre o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica; e n. 6.096, que instituiu o PROUNI. Também no âmbito do PDE foram editadas, em 16 de julho de 2007, a Lei n. 11.738, que instituiu o “piso salarial profissional para os profissionais do magistério público da educação básica” e, em 25 de setembro de 2008, a Lei n. 11.788, dispondo sobre a regulamentação dos estágios dos estudantes das “instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos (Saviani, 2018, p. 299).

Sobre o PDE, Dourado (2010) aponta que foi uma proposta assertiva, ao estabelecer um conjunto articulado de programas e ações orientadoras que definiam as prioridades da política educacional do governo federal. Ao se considerar, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (2001–2011), cujas metas deveriam orientar a política

educacional de Estado naquele período, compreende-se que a promulgação do PDE não pode ser interpretada como “uma mera estratégia instrumental para o cumprimento das metas do PNE” (Associação de Docentes da Universidade de São Paulo, p. 687). Ao contrário, o PDE configurou-se como um conjunto de ações de governo que passou a reorientar a implementação do próprio PNE, ao articular planejamento, financiamento e mecanismo de indução federativa, redefinindo prioridades e formas de execução das políticas educacionais.

Nessa direção, Saviani (2007) pondera que, embora o PDE tenha introduzido iniciativas relevantes, ele deve ser compreendido fundamentalmente como um plano de ação governamental, que incorporou medidas e programas não previstos no PNE nem nos planos anteriores. Ao se estruturar a partir do plano “Compromisso Todos pela Educação”, o PDE passou a operar segundo a lógica da chamada “pedagogia dos resultados”, submetendo a política educacional a mecanismos de avaliação, metas e indicadores de desempenho. Essa racionalidade produtivista tende a subordinar os processos educativos às exigências do mercado, deslocando o sentido da educação como direito social e reforçando sua adequação às demandas empresariais. É nesse contexto que se inscrevem os limites do PNE no que se refere à Educação de Jovens e Adultos.

Ao analisar o PNE (2001–2011), Di Pierro (2010) demonstra que, apesar da criação de diversos programas voltados à EJA durante o governo Lula, essas iniciativas não foram suficientes para reverter tendências históricas, especialmente no que diz respeito à superação do analfabetismo. A autora realiza uma análise criteriosa do cumprimento das cinco metas estabelecidas para a modalidade no PNE, evidenciando que, mesmo com a ampliação de ações governamentais, persistiram fragilidades estruturais que limitaram a efetividade do plano como política de Estado para a EJA.

Di Pierro (2010) explica que, embora tenha havido ampliação dos programas de alfabetização, as taxas de analfabetismo mantiveram-se na “tendência histórica de recuo bastante lento” (Di Pierro, 2010, p. 946). Ainda que os dados indicassem o aumento do número de pessoas atendidas, sobretudo em função das ações desenvolvidas por estados e municípios em parceria com o governo federal, tais iniciativas não foram suficientes para alterar estruturalmente esse quadro. Ademais, observa-se que o governo federal passou a estabelecer contatos diretos com prefeituras e escolas, “muitas vezes sem a mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão e de políticas” (Oliveira, 2009, p. 198). Importa destacar que esse

movimento não se inicia nesse período, mas já vinha sendo gestado no governo anterior, com a participação de Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos e empresas, reforçando a lógica de descentralização gerencial e de indução federal das políticas educacionais.

De acordo com o texto do PNE, o objetivo era promover a redução pela metade do índice de analfabetismo, que girava em torno de 13,6% registrado no ano 2000 e isso não aconteceu (Di Pierro, 2010). Ocorreu o mesmo com os indicadores de escolaridade, estes apresentaram um pequeno reajuste, abaixo da escolaridade estabelecida em lei, sendo possível entender que estes “pequenos progressos observados no período se deveram mais à dinâmica demográfica do que aos efeitos das políticas e programas de EJA implementados no período” (Di Pierro, 2010, p. 946).

Quando Di Pierro (2010) analisa a meta dois, sobre a oferta de oportunidades de estudo para estes sujeitos com menos de quatro anos de escolaridade, o que implicaria na elevação das “matrículas da EJA no primeiro segmento do ensino fundamental a um patamar de 15 milhões de estudantes, já que pelo menos a quinta parte da população jovem e adulta encontra-se neste grupo” (Di Pierro, 2010, p. 947), a autora aponta que o registro das matrículas nos censos escolares, demonstraram que “menos de 10% desse contingente frequenta cursos de EJA” (Di Pierro, 2010, p. 947).

O que aconteceu de modo um pouco diferente quando esta autora analisou a Meta 3, cujo interesse estava relacionado àqueles alunos que conseguiram concluir as séries iniciais, e por causa disso, deveriam ter a oportunidade de concluir também o ensino fundamental. Neste caso, houve um certo declínio das matrículas da EJA – “pois em 2006 registraram-se dois milhões de matrículas no segundo ciclo do ensino fundamental da EJA, o que correspondeu a aproximadamente 12,5% das 16 milhões de pessoas que seria necessário incorporar ao sistema educativo” (Di Pierro, 2010, p. 948). Ainda segundo a mesma autora mesmo autor, esse fato intrigou os pesquisadores, uma vez que ao longo desse período foram estabelecidas as “novas bases para o regime de colaboração entre as esferas de governo, com a inclusão da modalidade no FUNDEB e nos programas de assistência aos estudantes” (Di Pierro, 2010, p. 947).

A respeito da meta que fazia a relação da EJA e o ensino profissional – meta 16, a intenção era aumentar em dez anos a capacidade de atendimento em nível médio. Sobre esta questão, Di Pierro (2010, p. 948) observou que:

Na verdade, a tendência de crescimento da matrícula na EJA de nível médio foi mais acentuada até 2006, período em que os estados,

premidos pela escassez de recursos, remeteram para essa modalidade acelerada e de menor custo grande parte dos jovens que se encontravam defasados na relação idade-série. A partir da vigência do FUNDEB, as matrículas no ensino médio declinaram, estacionando em um patamar de 1,2 milhão de estudantes. Trata-se de fenômeno cuja compreensão ainda requer estudo, mas uma hipótese explicativa é que a matrícula dos jovens no ensino médio regular tornou-se mais atrativa para os sistemas de ensino, já que aí o fator de ponderação para efeito dos cálculos dos Fundos (de 1,2) é bem superior que aquele da EJA (de 0,8).

Por fim, ao analisar a meta relacionada às pessoas privadas de liberdade, que deveriam ter assegurado o ensino básico e profissional, a meta 17, Di Pierro (2010) apontou que há um longo caminho a percorrer. Para a autora e conforme os dados do “Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça para 2008, o sistema prisional tinha mais de 380 mil detentos, dos quais apenas 11% participavam de alguma atividade educacional” (Di Pierro, 2010, p. 949). No entanto, a autora salienta que houve um grande avanço nesta direção ao longo da década, pois foi feita a “homologação das diretrizes nacionais para a educação nas prisões” (Di Pierro, 2010, p. 949).

Como orientações, Di Pierro (2010) chamou a atenção para aqueles aspectos mais relevantes a respeito da EJA. A autora explica que para que as políticas públicas consigam ser materializadas de maneira mais apropriada quanto à alfabetização e à educação básica de qualidade “é preciso ampliar o financiamento destinado à EJA e reverter a situação de despreparo e desvalorização profissional dos educadores que a ela se dedicam” (Di Pierro, 2010, p. 954).

É preciso assegurar os recursos financeiros, isto é, “que o fator de ponderação da EJA no FUNDEB fosse equiparado às demais modalidades da educação básica, enquanto estudos empíricos rigorosos apuram qual seria o CAQ” (Di Pierro, 2010, p. 949). Leite (2013) também observa que, embora a preocupação com a formação do jovem e do adulto trabalhador tenha ficado destacada a partir do ano 2000, nacionalmente e internacionalmente, a proposta feita girava em torno da garantia da empregabilidade no intuito de envolver os jovens.

Neste sentido, foram muitas as políticas de EJA que procuraram atendê-los, seja em forma de educação a distância, ou em vistas da formação profissional a partir do empreendedorismo. Sobre esta questão, a autora faz um levantamento detalhado a respeito da ação do governo Lula voltada à juventude. Começando em 2004, houve um aumento de jovens na faixa etária de 14 a 18 anos por meio do programa “Primeiro

Emprego”.

É preciso assegurar os recursos financeiros, isto é, que o fator de ponderação da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no FUNDEB fosse equiparado às demais modalidades da educação básica, enquanto estudos empíricos rigorosos apuram qual seria o CAQ (Di Pierro, 2010, p. 949). Esse programa foi reestruturado em 2005, sendo designado Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE). Em 2006, com a institucionalização da Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), foram realizados vários programas, por exemplo o programa “Juventude Cidadã”, em parceria com pelo menos 917 prefeituras.

Em 2009, foi criado o “ProJovem Adolescente, Urbano, Campo e Trabalhador”, sempre com o intuito de promover a empregabilidade de jovens e adolescentes (Leite, 2013). Isso acabou por criar uma “lacuna nas políticas públicas para aqueles que buscavam apenas o retorno à escola, com o objetivo de concluir o processo de escolarização” (Leite, 2013, p. 249). Ao longo da história da EJA, apesar das lutas em prol da modalidade, os governos demonstraram interesse em combater o analfabetismo para que o Brasil fosse considerado entre as nações desenvolvidas.

No entanto, as ações promovidas não foram suficientes nem fizeram sentido para a realidade desse público. Com o passar dos anos, os “jovens e adultos continuaram a abandonar a escola pela repetência, por necessidade de trabalhar e por não conseguir resultados satisfatórios em seu processo de aprendizagem” (Leite, 2013, p. 272).

Neste sentido, as políticas educativas que são feitas a partir da disputa de poder dentro das lutas de classes entre trabalhadores e patrões, acabam por não levar em consideração aquilo que motiva e mobiliza os estudos na idade adulta, isto é, não apenas a formação da vida cotidiana, “mas também aos horizontes de mudança socioeconômica e nas estruturas de poder, o que depende de políticas participativas e redistributivas que transcendem a esfera educacional” (Di Pierro, 2010, p. 954).

Ao contrário, conforme apontou Oliveira (2009), assistiu-se, nesse governo, ao desenvolvimento de políticas transitórias que sugeriram mais interesse em conciliar as classes do que em romper com o modelo hegemônico que coloca a classe trabalhadora a serviço do capital. Para ele, se por um lado eles reconhecem a necessidade do trabalho para a existência da acumulação, por outro, a percepção é de que os trabalhadores são apenas considerados como “instrumentos de trabalho, e não como seres humanos. No Brasil, o espírito do capitalismo veio acompanhado de estranha ótica escravagista”

(Singer, 2012, p. 204).

Conforme refletiu Oliveira (2003), é possível observar que as questões relativas à classe trabalhadora brasileira são mais complexas, que possibilita compreender o quanto o processo histórico da formação e “evolução” do Brasil, tem produzido muito mais um trabalhador-objeto de uso pelo capital. Quando, na verdade, o capital necessita do trabalhador para sobreviver e enriquecer.

Desse modo, embora pareça haver poucas perspectivas de crescimento e autonomia para a classe trabalhadora, mesmo sob um governo mais progressista como a gestão Lula da Silva, é preciso lutar para fazer valer os direitos dos trabalhadores. Mesmo quando programas educacionais oferecem uma formação que favorece a educação para o capital em detrimento de uma proposta voltada à libertação dos sujeitos, não se deve deixar de refletir sobre o conceito marxiano lembrado por Oliveira (2003, p. 149): “É a luta de classes que faz a classe.”

A ampliação do capital internacional, incentivando a transnacionalidade (Antunes, 2018), ampliou a desigualdade entre as classes e contribuiu para a crise no Partido dos Trabalhadores. Mesmo tendo o partido permanecido no poder após os oito anos do governo Lula, ao eleger a presidenta Dilma Rousseff, já se observavam efeitos da conciliação pretendida: o partido começou a enfrentar maiores dificuldades em razão da velha política, traço marcante da história do país.

3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024): DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF À ASCENSÃO CONSERVADORA DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO BOLSONARO.

Adotar no nosso país um Plano Nacional de Educação à altura das necessidades educacionais do povo brasileiro. (Saviani, 2013).

O objetivo deste capítulo é aprofundar as propostas de formação educacional para jovens e adultos a partir das Metas para a EJA no Plano Nacional de Educação (2014–2024). Pretende-se analisar os pressupostos que estabeleceram as ações em prol da modalidade para o decênio a partir das disputas travadas desde a Conferência Nacional de Educação (CONAE) no ano de 2010.

Preliminarmente, é importante destacar que, para compreender o processo de elaboração e promulgação do PNE (2014–2024), bem como a definição das metas voltadas à EJA, torna-se fundamental fazer aqui uma breve explanação sobre a organização e o desenvolvimento da CONAE de 2010. Essa reflexão permite identificar os desdobramentos do projeto de construção do PNE apresentado ao final da referida conferência.

Com base em Saviani (2018), reconhece-se a importância dessas conferências como instâncias legítimas de participação dos movimentos sociais no processo de formulação, promulgação e implementação das políticas públicas educacionais. Entretanto, esta CONAE foi marcada por uma série de contradições que revelam a necessidade de uma atenção crítica quanto à utilização desses espaços políticos. É fundamental assegurar que essas conferências não se tornem instrumentos de “cooptação e legitimação do poder estatal, enfraquecendo a capacidade de pressão e de reivindicação do movimento dos educadores diante do aparelho estatal” (Saviani, 2018, p. 114). Assim, a CONAE deve assumir, de fato, o papel de fortalecer a sociedade civil em suas diversas formas de expressão e organização.

A respeito da CONAE de 2010, sabe-se que ela teve como temática central a “construção do sistema articulado de educação, por meio da elaboração das diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação” (Neves, 2013, p. 26). Ao final do encontro, foi elaborado um projeto de plano a ser encaminhado ao Congresso Nacional, com previsão de vigência entre os anos de 2011 e 2020. No entanto, a aprovação final do PNE ainda estava distante, pois, a partir de 2011, cerca de três mil emendas foram apresentadas

com o objetivo de redirecionar diversas proposições definidas pela CONAE de 2010 (Aquino, 2015).

O Plano Nacional de Educação só foi promulgado em 2014, com vigência prevista de dez anos, até 2024. Posteriormente a este período, o então presidente Lula sancionou a Lei nº 14.934/2024, em 26 de julho de 2024, prorrogando sua vigência até 31 de dezembro de 2025. Para analisar essa conferência, recorre-se aos estudos de Neves (2013), Davies (2010) e Silva (2013), que destacam a singularidade da CONAE, especialmente em comparação com a conferência realizada no final da década de 1990.

Um dos aspectos centrais dessa distinção diz respeito ao processo histórico de incorporação, por parte de segmentos da sociedade civil, de preceitos e racionalidades neoliberais, intensificado a partir das reformas educacionais das décadas de 1990 e 2000. Ainda que a CONAE de 2010 tenha pautado o fortalecimento da ação estatal no oferecimento de uma educação pública, gratuita e de qualidade, bem como a ampliação do financiamento público, sua configuração expressou novas mediações políticas e ideológicas, distintas das conferências anteriores. Como observa Silva (2013), no contexto desta CONAE houve “um processo de persuasão de vários segmentos da área da educação do caráter democrático do processo de elaboração do PNE, articulado a um consenso expressivo em torno do Governo Lula” (Silva, 2013, p. 70).

Devido a isso, Neves (2013, p. 26) argumenta que esta conferência demarcou um processo estratégico de “obtenção/consolidação do consenso dos governos neoliberais para as mais diferentes políticas setoriais. Esta conferência foi um importante instrumento de arregimentação de votos para o projeto político oficial” (Neves, 2013, p. 26). Desse modo, pode-se dizer que esta foi a primeira conferência cujo clima transcorreu em formato de conciliação de classes, diferentemente dos encontros ocorridos entre os anos de 1980 e 1990 – CBEs (Conferências Brasileiras de Educação) e CONED (Congressos Nacionais de Educação). Tais encontros diferenciaram-se desta CONAE pelo fato de propor um projeto democrático de massas em confronto, isto é, ele foi organizado por entidades da sociedade civil e aberto “com as políticas oficiais de educação e as forças sociais de sustentação dessas políticas” (Neves, 2013, p. 26).

Para que este processo de conciliação fosse possível, sabe-se que a CONAE foi precedida por várias conferências municipais e estaduais, principalmente no ano de 2009. Ao todo ocorreram 72 conferências no governo Lula, dentre elas, 28 aconteceram pela primeira vez (Neves, 2013). O objetivo destas conferências prévias era formular propostas a serem votadas na CONAE do ano de 2010. Apesar de este ser um movimento

que denota o avanço em direção à participação popular em meio às decisões políticas, constata-se que as discussões e votações destas conferências municipais e estaduais tiveram como subsídio um documento de referência “redigido por uma comissão designada pelo MEC” (Davies, 2010, p. 321).

Considerando essa dinâmica e a participação estratégica do MEC ao longo de todo o processo das CONAEs, é possível afirmar que o governo federal coordenou a articulação entre os diversos segmentos do campo educacional com a finalidade de consolidar um projeto de plano alinhado aos seus próprios princípios, diretrizes e metas para a educação nacional (Silva, 2013). Assim, constata-se que o Plano Nacional de Educação foi elaborado sob a liderança do Executivo, sendo protocolado como projeto de lei por meio do PL nº 8.035/2010.

Como explica Neves (2013), esse PL não incorporou, em seu “conteúdo e na forma, parte significativa das teses registradas no documento final dessa conferência” (Neves, 2013, p. 28). Ao contrário, foram incorporadas majoritariamente as diretrizes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Conforme explica a autora, essas limitações foram percebidas tardiamente por um grande número de participantes da CONAE, o que os levou a apresentar um volume expressivo de emendas durante a tramitação do projeto, com o objetivo de ajustá-lo às propostas defendidas na conferência.

Embora o governo tenha desconsiderado boa parte das diretrizes formuladas no projeto de Plano Nacional de Educação ao final da CONAE, o próprio documento, conforme destaca Davies (2010), apresentava fragilidades relevantes que acabaram por reforçar o “projeto capitalista neoliberal para a área educacional nas décadas iniciais do século XXI” (Neves, 2013, p. 27). É possível afirmar que, apesar de o texto final da conferência ter representado avanços em relação à proposta governamental, sobretudo na defesa da educação pública, ele também incorporou, de forma contraditória e conservadora, elementos compatíveis com a lógica do governo. Essa ambivalência revela-se no caráter pouco combativo da CONAE e nas limitações de sua atuação frente às diretrizes do Executivo.

Entre as fragilidades do documento e a postura passiva da conferência, destaca-se a aceitação quase sem resistência das parcerias entre o setor público e o setor privado, com exceção pontual prevista na estratégia 5 das Metas 3 e 11, que atribui às “entidades privadas de formação profissional, vinculadas ao sistema sindical patronal, a prerrogativa

de ampliar a oferta de matrículas gratuitas da educação profissional técnica de nível médio” (Neves, 2013, p. 36).

Ainda de acordo com o mesmo autor, quando, em um espaço que se pretende democrático, tais valores e práticas são tratados com naturalidade, consolida-se um processo de renovação e fortalecimento da cultura cívica associada ao “projeto burguês de sociedade e sociabilidade, envolvendo entidades do terceiro setor na solução de problemas sociais em parcerias com o aparelho de Estado e a iniciativa privada” (Neves, 2013, p. 60).

Uma outra fragilidade identificada no projeto elaborado pela CONAE refere-se à questão do financiamento da educação. Conforme destaca Davies (2010), o texto reproduziu, quase integralmente, o conteúdo daquele documento de referência elaborado pelo MEC. Tal reprodução representa uma evidente legitimação das propostas originadas no âmbito do governo federal.

Davies (2010) salienta também, como fragilidade, a falta de uma reflexão substancial sobre a função do Estado para pensar o projeto de sociedade que se quer definir. Considerando o histórico brasileiro de descumprimento de leis e planos educacionais, essa omissão contribui para a ilusão de que o Estado poderia, de forma quase mágica e sem fundamentação concreta, “responder aos interesses da maioria da população ou da idealizada ‘sociedade civil’” (Davies, 2010, p. 321).

É fundamental reconhecer que o Estado brasileiro opera dentro de uma lógica capitalista e mantém uma relação estrutural com a burguesia, o que acentua a divisão de classes no país. Nesse contexto, qualquer debate sobre educação que desconsidere a dimensão de classe – ou a dilua em “múltiplas identidades específicas, sem nenhuma unidade” Davies (2010, p. 321) – torna-se insuficiente. Essa reflexão ganha maior relevância quando se considera a educação como um aparelho cultural essencial à formação de um determinado projeto de sociedade.

Dessa forma, observa-se que essas e outras fragilidades evidenciam a heterogeneidade do documento final da CONAE, assim como os limites da contribuição efetiva da sociedade civil na formulação das políticas educacionais durante o governo de Dilma Rousseff. Esta pesquisa corrobora com a análise de Neves (2013), ao considerar que a participação da sociedade civil contribuiu para consolidar um novo tipo de participação “pautado na colaboração entre as classes sociais e no enfraquecimento de projetos contra hegemônicos de educação e de sociedade (Neves, 2013, p. 70).

Apesar do simbolismo que esta conferência tem, devido à sua proposta educativa que visava a garantir o direito à educação, ainda assim, ficou preservada a sociabilidade capitalista, assegurando os mecanismos de acumulação e crescimento econômico, cujos fundamentos ideológicos e políticos serviram para reforçar o projeto de dominação da burguesia brasileira. Isso foi feito a partir de uma unidade política hegemônica “a ser construída pela via da negociação e do consenso” (Neves, 2013, p. 70).

As disputas que marcaram a formulação do PNE (2014–2024) são fundamentais para compreender as políticas voltadas à EJA, expressas nas metas específicas destinadas a essa Modalidade. Com base nisso, este capítulo propõe uma análise dessas metas a partir dos seguintes fatores: universalização da educação, alfabetização de jovens e adultos, elevação da escolaridade, profissionalização e, por fim, o privatismo – elemento cuja influência pode ser identificada em diversas ações voltadas à EJA no âmbito do PNE. Esta análise será conduzida a partir de uma perspectiva crítica aos pressupostos dessas políticas e seus efeitos sobre a EJA, fundamentando-se em autores como Machado (2024), Di Pierro (2000), Paiva (2024), Lombardo (2019) entre outros.

Para que seja possível compreender o processo político, econômico e social em que o PNE foi promulgado, é necessário situar também o bloco no poder durante o governo Dilma Rousseff (2011–2016). As ações desse governo no campo da educação de jovens e adultos foram atravessadas por um conjunto de determinações econômicas e políticas, em um contexto de desaceleração econômica, recomposição conservadora das forças políticas e aprofundamento das disputas em torno do fundo público. Esse processo culminou no impeachment da presidenta em 2016, aqui compreendido como um golpe parlamentar. A partir desse momento, a EJA passou a sofrer embates ainda mais intensos, em meio ao recrudescimento do conservadorismo e à ascensão do bloco no poder nos governos Temer (2016–2019) e Bolsonaro (2019–2022).

No governo Temer, instaurou-se um ciclo de austeridade fiscal e de reorientação das políticas sociais que afetou diretamente a educação. A aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos públicos por vinte anos, simbolizou esse movimento e comprometeu a efetivação das metas do PNE, fragilizando especialmente a EJA, que já ocupava um lugar historicamente secundário.

A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, intensificou esse processo, ao combinar a continuidade da agenda neoliberal com elementos autoritários e neofascistas. No campo da educação, e particularmente da EJA, houve um aprofundamento do desmonte institucional, a ausência de novos programas estruturantes e a centralização da política na

lógica da certificação, já existente em períodos anteriores, mas que passou a ocupar um lugar ainda mais hegemônico. Instrumentos como o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) deixaram de atuar de forma complementar à escolarização, passando a operar, na prática, como substitutivos do direito à educação básica presencial. O governo promoveu, assim, o esvaziamento da educação como conquista social, reforçando um caráter regressivo e excludente em suas ações.

Assim, ao situar Dilma, Temer e Bolsonaro em seus respectivos contextos, compreende-se que as rupturas institucionais e políticas que atravessaram o PNE (2014–2024) não apenas limitaram sua efetividade, mas também comprometeram de forma grave a consolidação do direito à educação de jovens e adultos. Enquanto o governo Dilma enfrentou obstáculos significativos e foi interrompido por um golpe parlamentar, os governos Temer e Bolsonaro consolidaram políticas de austeridade, desmonte institucional e redução do papel do Estado na educação, aprofundando os retrocessos já iniciados no período anterior.

Dessa forma, este capítulo organiza-se em três momentos articulados. Inicialmente, examinam-se as políticas para a EJA no bloco no poder do governo Dilma Rousseff (2011–2016), ressaltando-se o contexto histórico e suas contradições. Em seguida, analisa-se o PNE (2014–2024) e sua relação com a modalidade, destacando disputas, avanços e limites. Por fim, discutem-se os impactos do golpe parlamentar de 2016 e da ascensão conservadora, com ênfase no governo Bolsonaro, evidenciando os embates em torno da EJA sob a hegemonia neoliberal e neofascista.

3.1 AS POLÍTICAS PARA A EJA NO BLOCO NO PODER DO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 A 2014)

No período do governo da presidenta Dilma Rousseff (2011–2016), foi aprovado o segundo Plano Nacional de Educação (2014–2024). A proposição de Saviani (2013) que abre este capítulo refere-se à urgência de que, no Brasil, seja implementado um plano que leve em consideração as necessidades educacionais do povo que aqui reside.

Tal premissa configura-se na importância que tem o PNE, como ferramenta política e institucional, para que seja estabelecida, de forma concreta, uma proposta educacional pública de qualidade em todo o país. O plano nacional de educação tem a função de promover e organizar todos os aspectos que delineiam a educação de modo geral. Deve, portanto, assegurar também aos trabalhadores e trabalhadoras, por meio da

Educação de Jovens e Adultos, uma política educativa que propicie de maneira concreta nas escolas, o acesso, a participação e, principalmente, a permanência destes sujeitos.

Conforme explica Saviani (2018), nos documentos oficiais que orientam a educação brasileira, como a Constituição de 1988 e também a LDB 9394/96, estão contidas as finalidades para a formação educacional. Isto é, a educação nacional deve buscar “o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho” (Saviani, 2018. p. 83).

Esses objetivos devem ser observados indistintamente e também individualmente, para cada pessoa que compõe a sociedade brasileira. Desse modo, de acordo com este autor, em concordância com Gramsci (1977), “o objetivo da educação é conduzir cada indivíduo até a condição de ser capaz de dirigir e controlar quem dirige” (Saviani, 2018, p. 83). Em sentido estrito, a escola exerce uma função social e, por isso, deve estar comprometida com o ser humano que deseja formar, a partir da sociedade que deseja que seja estabelecida.

Estas proposições chamam a atenção nesta pesquisa, pois compreende-se que é imprescindível que seja concretizado o oferecimento de uma formação escolar com base científica. Uma proposta educativa que procure alinhar também as “ciências humano-naturais que estão modificando profundamente as formas de vida, passando-as pelo crivo da reflexão filosófica e da expressão artística e literária” (Saviani, 2018, p. 85).

Em um Sistema Nacional de Educação, é preciso que tais questões estejam articuladas, de maneira que aquelas orientações destacadas nas leis oficiais sejam passíveis de tornar-se realidade, propiciando a qualificação para o trabalho, levando em consideração a promoção do “pleno desenvolvimento da pessoa e o preparo para o exercício da cidadania” (Saviani, 2018, p. 86).

Desse modo, compreende-se que os trabalhadores e as trabalhadoras devem ser conduzidos por meio de condições ativas diante da sua própria realidade. É importante que eles não sejam somente adestrados para desenvolver aptidão produtiva, tornando-se apenas técnicos especializados. Ao contrário, deseja-se que a classe trabalhadora tenha a oportunidade de formar-se como sujeitos politécnicos (Saviani, 2018)¹¹.

¹¹ Politecnia significa, aqui, especialização como domínio dos fundamentos científicos das diferentes técnicas utilizadas na produção moderna. Nessa perspectiva, a educação de nível médio tratará de concentrar-se nas modalidades fundamentais que dão base à multiplicidade de processos e técnicas de produção existentes (Saviani, 2018).

No caso da EJA, cuja proposta educativa no Brasil decorre, principalmente, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, tanto em um nível de ensino, quanto no outro, é preciso considerar o mundo do trabalho. Conforme orienta Saviani (2018, p. 79) a respeito da educação elementar, e que serve também à modalidade, a base estrutural para a escolarização deve estar assentada no “princípio educativo do trabalho.”

Em outras palavras, este autor propõe o trabalho no sentido ontocriativo como premissa para que o sujeito possa compreender o mundo em que vive. Ao aprender a ler, escrever e contar, assim como, dominar aqueles rudimentos das ciências naturais e sociais, o sujeito deve compreender também a “própria incorporação pelo trabalho dos conhecimentos científicos no âmbito da vida em sociedade” (Saviani, 2018, p. 80).

A respeito do Ensino Médio, Saviani (2018, p. 80) vai além, propondo que a formação para o trabalho deve orientar e determinar “o caráter do currículo escolar em função da incorporação dessas exigências na vida da sociedade”. No caso da EJA, compreende-se que formulações como estas também contribuem para pensar a modalidade, uma vez que o trabalho é considerado o núcleo central para toda a proposta.

Reconhece-se, com Leite (2015), que a formação educativa para a EJA precisa estar inserida em uma proposta de educação ao longo da vida, coerente com as características do seu público alvo. Para tanto, deseja-se que sejam formuladas políticas públicas que compreendam a importância que a educação de adultos tem e que “garantam uma oferta plena, satisfatória que considere todas as especificidades da modalidade” (Leite, 2015, p. 168).

Dessa forma, é possível perceber que a atenção às especificidades da EJA não se limita à definição de ações isoladas, mas exige uma compreensão ampla das condições sociais, econômicas e culturais dos sujeitos que buscam a educação ao longo da vida. Essa perspectiva permite articular a necessidade de políticas públicas que não apenas ofereçam vagas ou certificações, mas que efetivamente garantam um percurso educativo significativo e contextualizado. A partir dessa compreensão, torna-se possível analisar as Metas de ação do PNE (2014–2024), considerando como o plano buscou organizar, orientar e regular as políticas voltadas à EJA, dentro das limitações e possibilidades impostas pela conjuntura política e econômica do período.

Nesta pesquisa, todas estas questões são importantes e devem ser consideradas, principalmente, ao fazer a leitura e a análise das proposições que orientaram as formulações das Metas de ação para as políticas de EJA no PNE (2014–2024). Torna-se relevante considerar também quais são as perspectivas educacionais que orientaram a

conjuntura política de governo ao longo do processo para a formulação deste plano e para o desenvolvimento de suas metas. Entende-se que a dimensão política, econômica e social, em que o segundo plano nacional foi constituído, pode desvelar aspectos basilares para a compreensão da proposta educacional ofertada ao trabalhador, ao longo dos dez anos de vigência do plano.

Conforme indicado inicialmente neste capítulo, no ano de 2010, o Partido dos Trabalhadores (PT) pôde dar continuidade ao seu projeto de governo, ao eleger, com tranquilidade, a ex-ministra da Casa Civil do governo anterior, Dilma Rousseff. De acordo com Antunes (2018), devido à imensa popularidade do governo Lula da Silva ao final do seu mandato, que tinha em torno de 80% de aceitação nas pesquisas de opinião, foi possível eleger Dilma.

Dilma Rousseff foi escolhida por Lula para continuar o seu projeto político e social popular “baseado num Estado com capacidade financeira de realizar investimentos e atender demandas de vários setores sociais. O PT conquistaria o terceiro mandato presidencial seguido, feito raro no processo político brasileiro” (Belieiro, 2016, p. 208).

A vitória da presidenta Dilma ocorreu baseando-se na continuidade do projeto político do lulismo. Esta circunstância pôde ser traduzida pela força eleitoral de Lula, que mais uma vez, contou com um “forte apoio político de diversas frações burguesas, satisfeitas e plenamente representadas pelo bloco no poder então vigente” (Antunes, 2018, p. 206). Para esse autor, a candidatura de Dilma foi capaz de herdar os votos da eleição anterior sem contestar a intocável hegemonia de Lula (e do lulismo) dentro do PT. Essa era a expectativa do então presidente e do comando político do partido.

De acordo com Boito Júnior (2020), pode-se considerar que o governo do PT esteve alinhado ao modelo econômico neodesenvolvimentista. Isto é, conforme explica Gebrim (2020), este programa permitiu que fosse feita aliança entre aqueles setores considerados populares, representados pelo PT, com frações da burguesia em torno do crescimento econômico do capitalismo brasileiro, com os instrumentos que haviam resistido a primeira ofensiva neoliberal (1990 a 2002).

O neodesenvolvimentismo ganhou relevância a partir do segundo mandato do presidente Lula como discurso político-econômico que se apresentava como uma alternativa ao cânone liberal predominante. Conforme destaca Paulani (2017), esse discurso defendia a ampliação do papel do Estado na economia, materializada em robustos programas de investimento público — como o PAC e o Minha Casa Minha Vida — e em mecanismos de intervenção estatal voltados ao crescimento econômico. No

entanto, no contexto brasileiro, esse modelo assumiu um caráter contraditório, uma vez que sua implementação ocorreu sem a ruptura com a lógica da financeirização, que se manteve como dimensão central da economia nacional, intensificada desde a década de 1990, quando o país passou a se orientar pela valorização financeira no cenário internacional.

A origem do neodesenvolvimentismo remonta ao modelo do desenvolvimentismo que, entre as décadas de 1930 e 1960 esteve em vigor no Brasil. O desenvolvimentismo é um modelo implementado a partir do estabelecimento de intervenção governamental forte, buscando o “fortalecimento da indústria, a qual deve ser um plano nacional com perspectivas de alavancar o crescimento econômico do país e superar sua condição de subdesenvolvimento” (Souza; Santos, 2021, p. 67).

Como explicam Souza e Santos (2021), apesar da estreita relação entre os modelos, eles divergem, justamente pelo fato de o governo ter investido no crescimento industrial, em detrimento da construção de um projeto nacional. De acordo com essas autoras “houve uma reduzida intervenção estatal, associada à entrada do capital internacional, na medida em que apostou na primazia do setor privado” (Souza; Santos, 2017, p. 67). Portanto, compreende-se que o sistema neodesenvolvimentista procurou adaptar-se ao pós-neoliberalismo, endossando o processo capitalista global que mantém o Brasil na condição de país dependente.

Nesse sentido, Sampaio Júnior (2012) é incisivo ao afirmar que o neodesenvolvimentismo representa apenas “uma nova versão surrada da teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil” (Sampaio Júnior, 2012, p. 682). Segundo este autor tal modelo busca conciliar elementos do neoliberalismo — como a estabilidade financeira, a competitividade e o ajuste fiscal — com diretrizes do desenvolvimentismo, como o crescimento econômico, o estímulo à industrialização, a atuação reguladora do Estado e a preocupação com as questões sociais.

Diante disso, corrobora-se com as análises feitas tanto por Souza e Santos (2017, p. 64) quanto por Sampaio Júnior (2012), segundo as quais o neodesenvolvimentismo lançou a sociedade brasileira em um duplo discurso ideológico: por um lado, buscou distanciar-se do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de sua agenda neoliberal; por outro, reforçou o “mito do crescimento como solução para o problema do país, iludindo as massas” (Souza; Silva, 2021, p. 64). Percebe-se, como será demonstrado ao longo deste texto, que embora existam diferenças entre os governos, sobretudo pela adoção, por parte das gestões petistas, de políticas sociais de amplo alcance, essas

medidas foram sustentadas por uma “aposta nos benefícios potenciais de nosso substancial mercado interno, respeitadas as regras do jogo e mantido o *status quo* vigente” (Paulani, 2017, p. 149).

Como aponta Boito Júnior (2020), foi possível formar uma frente neodesenvolvimentista entre a grande burguesia interna, com vários setores dos empresários da construção civil, da mineração, empresários do agronegócio, entre outros. Este grupo, muito rapidamente, unificou-se como fração para obter do Estado proteção frente à concorrência que enfrentavam com o capital internacional (Gebrim, 2020).

Agindo assim, a frente neodesenvolvimentista estabelecida no governo petista, cuja representação ocorreu pela grande burguesia, conseguiu fazer “crescer o emprego, favoreceu a luta sindical por aumento real dos salários, e esteve ligada a uma série de políticas sociais que atenderam alguns interesses de distintos setores populares” (Boito Júnior, 2020, p. 19). Tal feito contribuiu para que “grande parte da baixa classe média, do operariado, do campesinato e dos trabalhadores da massa marginal se tornassem, de maneiras distintas, base de apoio popular à política dos governos petistas” (Boito Júnior, 2020, p. 19).

Por consequência disso, no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff (2011 a 2014), como esclarecem Pinto *et al.* (2016, p.21), assegurada pelos altos índices de popularidade, o governo também “adotou um conjunto de ações buscando fortalecer o projeto desenvolvimentista”. Para estes autores, os dois anos iniciais do primeiro governo podem ser lembrados por medidas contundentes, entre elas, a “demissão de ministros envolvidos em corrupção, a redução das taxas de juros, a desvalorização cambial e modificações nos programas de concessões etc.” (Pinto *et al.*, 2016, p. 21).

Para Singer (2012, p. 155), a presidenta Dilma Rousseff, em sua plataforma de governo, defendeu a “ampliação da transferência de renda, a expansão do crédito popular, a valorização do salário mínimo e a geração de emprego”, no intuito de eliminar a pobreza absoluta do país. Dessa forma, o governo propôs aumento do “trabalho e da capacidade de consumo dos setores populares, mas sem confronto com o capital” (Singer, 2012, p. 155), seguindo a mesma cartilha de governo do ex-presidente Lula.

Apesar de Dilma Rousseff seguir a mesma cartilha do governo anterior, Pinto *et al.* (2016, p. 21) argumentam que o seu estilo pessoal de gerir mostrou-se diferente ao do ex-presidente Lula, cuja opção, ao longo dos seus dois governos anteriores, foi trabalhar por meio da conciliação entre as classes. Dilma era “uma individualidade diversa: gestora,

burocrata, conhecida pelo seu centralismo, sem jamais ter participado de uma campanha política anterior” (Antunes, 2018, p. 257).

Para a cena política, em conformidade a Antunes (2018), pode-se dizer que ao escolhe-la, Lula acabou cometendo um erro, visto que lhe faltava experiência política e isso foi um ponto forte para a crise do governo do PT. Devido à incapacidade que a presidenta demonstrou para enfrentar a crise política, como ocorreu ao final do ano de 2015.

Seu intuito foi o de promover uma nova etapa com medidas econômicas reguladoras que pudessem amansar o capitalismo brasileiro e suas altas taxas de rentabilidade e concentração de renda “a despeito das melhorias sociais verificadas nos anos anteriores” (Antunes, 2018, p. 21). No início de seu governo, Dilma parecia querer enquadrar tanto os políticos, quanto os partidos e o congresso nacional. Pinto *et al.* (2016, p. 21) explicam que, além da dimensão política, a presidenta buscou ajustar também a forma burocrática de agir do Estado, bem como a atuação dos setores dominantes (o bloco no poder), entre eles, os banqueiros, empreiteiros, industriais e proprietários do agronegócio.

Preocupado com a alta dos preços, devido ao agravamento da crise internacional, “o Governo Federal reduziu impostos e juros para estimular o consumo, atrair investimentos e garantir o crédito barato” (Leite, 2015, p. 160). Pinto *et al.* (2016) destacam que, no primeiro mandato, Dilma Rousseff cobrou “mudanças dos bancos privados em relação aos seus elevados juros e spreads”. Realizou reformas no setor elétrico que ocasionaram contração das “tarifas das contas de energia elétrica em 20%, e na concessão pública de serviços de transporte (portos, rodovias, ferrovias, aeroportos etc.) buscando aumentar os investimentos privados em infraestrutura” (Pinto *et al.*, 2016, p. 22).

A política cambial também ganhou destaque neste período, objetivando reestabelecer e promover a competitividade da indústria de transformação. Além disso, conforme salientam Pinto *et al.* (2016, p. 22, 23), o governo organizou medidas de defesa e recuperação da competitividade industrial, por meio do Plano Brasil Maior, cujos eixos foram: reduzir o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados); manutenção do PSI (Programa de Sustentação do Investimento) e, “uma política comercial que proporcionava benefícios aos fornecedores nacionais nas compras públicas e aumentava o valor médio das alíquotas de importação dentro das regras da OMC” (Lopreato, 2014).

Estes autores explicam ainda que todas estas medidas econômicas estabelecidas pelo governo estiveram articuladas a uma maior atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entretanto, essas medidas não surtiram os efeitos esperados quanto ao “dinamismo do PIB¹² – que cresceu 3,9% em 2011 e 1,9% em 2012 – e do investimento, que expandiu 6,7% em 2011 e apenas 0,8% em 2012, mas mesmo assim, “garantiram a manutenção do emprego e da renda popular” (Costa *et al.*, 2016, p. 23). Desse modo, observa-se que no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, foi mantido “um ritmo de inclusão social, apesar da dificuldade de crescimento do PIB” (Mascaro, 2018, p. 142).

De acordo com Leher, Vittoria e Motta (2017), devido à crise mundial que assolava o mundo desde o ano de 2008, uma das consequências deste processo, foi o redimensionamento da economia chinesa - visto que o Brasil exportava *commodities* para lá. A China passou a fazer uma relativa redução da expansão do consumo de matérias primas e a ter uma maior autonomia em relação a diversos recursos naturais. “Estes fatos concorreram para a queda do preço das *commodities* a partir de 2010” (Leher; Vittoria; Motta, 2017, p. 15).

A respeito dessa importante relação entre o Brasil e a China, Mascaro (2018, p. 43) explica que:

A relativa blindagem inicial do Brasil em face da crise financeira mundial se deveu, em alguma medida, à ampliação e ao fortalecimento do mercado interno – tanto por Lula quanto por Dilma –, mas esse processo não logrou sustentar-se por conta própria. Tal evolução econômica estava atrelada também, e quiçá em especial, às exportações para potências em crescimento, como a China, cuja proximidade político-econômica com o Brasil então se revelou também em projetos como o dos Brics. O fornecimento de produtos primários ao mercado chinês marcou muito a expansão econômica lulista. Quando o crescimento da economia chinesa deixa de atingir níveis exponenciais, sua relação com o Brasil passa a ser menos de parceria estratégica e mais de potência dominante, sem gentilezas maiores de desenvolvimento acoplado, na medida em que a dependência de produtos primários brasileiros se tornava menor e a disfuncionalidade

¹² Com 26% do Produto Interno Bruto (PIB) global, o Brics não tem um critério formal de filiação. O grupo funciona mais ou menos nos moldes do G7 (grupo das sete maiores economias do planeta), que periodicamente se reúne para discutir políticas externas. Nos últimos anos, o Brics tem ganhado força ao promover acordos de cooperação mútua e constituir um banco de desenvolvimento, atualmente presidido pela ex-presidenta Dilma Rousseff. Nascido de um acrônimo (palavra formada por iniciais) cunhado em 2001 por Jim O’Neil, então economista-chefe do banco de investimentos Goldman Sachs, o Brics nasceu como Bric, que também significa tijolo em inglês. Na época, o economista tentava designar economias emergentes com alto potencial de crescimento no século 21.

brasileira passava mesmo a ser vantajosa para alguma apropriação direta chinesa do mercado pátrio, num movimento similar ao feito tradicionalmente pelos Estados Unidos e por outras economias centrais.

Leher, Vittoria e Motta (2017, p. 15- 16) asseveram que o neodesenvolvimentismo praticado pelo governo do PT pode ser entendido devido à sustentação que as *commodities* proporcionavam. Para estes autores, bem ao contrário dos países centrais, no Brasil, um país dependente, a fase de maior crescimento das *commodities* ocorreu “sem um setor de serviços intensivo em conhecimentos científicos, tecnológicos.” Este fato proporcionou um “curto período de implementação de políticas públicas voltadas para a melhoria da renda e de trabalho para os trabalhadores situados na base da pirâmide, até o aprofundamento da crise” (Leher; Vittoria; Motta, 2017, p.16).

Compreender o processo de crise e suas consequências para o país é essencial para analisar o período recente, especialmente porque foi a partir desse contexto que ocorreram transformações significativas na vida do trabalhador brasileiro. A burguesia intensificou a extração do mais-valor por meio do rebaixamento das condições de trabalho, promovendo, simultaneamente, a mercantilização da vida cotidiana — expressa no progressivo desmonte da “educação, da saúde e da previdência pública, em favor da expansão de serviços privados nessas mesmas áreas” (Mascaro, 2018, p. 102).

Esses desdobramentos permitem retomar e problematizar os pressupostos do neodesenvolvimentismo adotados pelos governos do PT. Ainda que tais gestões tenham promovido avanços sociais importantes, é preciso concordar com a crítica de Paulani (2017), segundo a qual faltou, ao longo dos doze anos em questão, a construção de um projeto político capaz de confrontar efetivamente as estruturas do capitalismo financeiro. Não houve um enfrentamento decisivo da institucionalidade moldada em benefício da acumulação do capital e, diante da crise, a tentativa de conciliar interesses de classes antagônicas revelou seus limites, abrindo caminho para a retomada da agenda neoliberal e para o recrudescimento de forças conservadores que culminaram no golpe parlamentar de 2016.

A partir da intensificação da crise política e econômica, torna-se possível concordar mais uma vez com Paulani (2017), em relação ao fato de que os governos Lula e Dilma acabaram por trilhar um caminho marcado pela adaptação conjuntural, sem romper com as amarras do sistema. Tal postura resultou, segundo a autora, em uma espécie de “aventura cidadã da periferia do capitalismo no início do século XXI”

(Paulani, 2017, p. 153), cuja promessa de transformação estrutural não se consolidou frente às forças conservadoras e à lógica dominante do capital.

Ao longo deste capítulo poderá ser compreendido, conforme orienta Mascaro (2018, p. 49), o quanto uma “crise é negócio que abastece a exploração capitalista.” O quanto, nesse modelo de sistema econômico, normalmente, o trabalhador é quem vai arcar com o “ônus dessa crise” (Antunes, 2018, p. 292).

A respeito da formação do trabalhador, no governo Dilma, um dos destaques entre as propostas educacionais, conforme Lombardo (2019), foi a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Este foi o “carro-chefe” da campanha eleitoral da presidenta Dilma Rousseff.

O PRONATEC substituiu o Proeja e foi instituído em 2011, com o intuito de oferecer cursos gratuitos de educação profissional e tecnológica “para trabalhadores, estudantes e pessoas em vulnerabilidade social, com direito a auxílio alimentação, auxílio transporte e material escolar” (Saviani, 2018, p. 301). A intenção era ampliar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT).

Neste sentido, o PRONATEC concentrou vagas em cursos técnicos, com pelo menos 800 horas, organizados em 13 eixos tecnológicos, com 220 opções. Já os chamados cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) tinham entre 160 e 400 horas, com 644 opções, também divididas em 13 eixos tecnológicos (Lombardo, 2019).

Saviani (2018) explica que o PRONATEC ofereceu Bolsa-Formação para os cursos técnicos (cursos FIC). São “cursos presenciais oferecidos principalmente pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de EPT e por unidades do chamado ‘Sistema S’” (Saviani, 2018, p. 301). De acordo com Leite (2015), em 2013, foi ampliada esta oferta, isto é, “as instituições privadas de ensino superior, devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação, também passaram a ser ofertantes dos cursos do PRONATEC. Desse modo, foram oferecidas Bolsa Estudante e Bolsa Trabalhador.

Para Saviani (2018), apesar de este programa ter sido uma boa iniciativa para o primeiro mandato, ele apresenta fragilidades consideráveis e que precisam ser observadas com atenção. Como por exemplo, a falácia de empresários de que há “carência de profissionais de nível médio e que, conseqüentemente, os profissionais desse nível teriam maiores chances de serem absorvidos rapidamente pelo mercado de trabalho” (Saviani, 2018, p. 301). De acordo com Frigotto (2009, p. 77), esta menção foi cunhada como “apagão educacional”. Para este autor:

De tempos em tempos, produz-se um vozerio reclamando do sistema educacional e de seus professores pela falta de profissionais qualificados. Os reclamos mais recentes, ao final de 2007, se dão no contexto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja meta é o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente 5% ao ano. O pesquisador Celso Pastore cunhou a expressão ‘apagão educacional’ para referir-se ao déficit de trabalhadores qualificados demandados nessa conjuntura. O senador Cristovam Buarque, ex-ministro da Educação, sugeriu uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do ‘apagão’. A própria metáfora impactante de ‘apagão educacional’ dá a entender algo conjuntural e momentâneo e que pode ser corrigido rapidamente, talvez por um novo programa emergencial.

Frigotto (2009) relaciona esta metáfora, nomeada por “apagão educacional,” às contradições que são produzidas pelas próprias relações sociais que a burguesia brasileira estabelece. Isto é, para este autor, a falta de qualificação da juventude ou a busca desesperada deles por emprego. Assim como a grande quantidade de jovens, já qualificados, que, constantemente, continuam na iminência de conseguir um trabalho. Configuram-se resultados das relações sociais no Brasil, cuja, “miséria, o mercado informal, o analfabetismo ou a escolaridade precária são condições de sua forma de ser” (Frigotto, 2009, p. 5). A expressão “apagão educacional” reitera, e de forma cada vez mais cínica, uma cultura de violência societária que culpa a vítima por sua desgraça.

Complementando essa ideia, a partir dos resultados obtidos pelo PRONATEC, Nascimento e Cruz (2016) balizam estas críticas feitas por Saviani (2018) e por Frigotto (2009). Para estes autores, o programa, enquanto política pública, não tem contribuído tanto para a redução da desigualdade, pelo fato de o mercado capitalista ser excludente por si, “pois não absorve o contingente de trabalhadores qualificados ou não qualificados” (Nascimento; Cruz, 2016, p. 5).

A lógica capitalista é excludente e a “educação que se destina a esse modelo de sociedade não se desvincula dessa perspectiva” (Nascimento; Cruz, 2016, p. 5). Compreende-se que, pelo fato de o financiamento do programa estar vinculado à iniciativa privada, a educação vem tornando-se cada vez mais mercantilizada, deixando de ser um “direito do cidadão e um dever do Estado” (Nascimento; Cruz, 2016, p. 5).

O “incentivo à iniciativa privada alocando recursos públicos para a expansão das vagas oferecidas pelas redes de escolas particulares inclusive aquelas com fins lucrativos” (Saviani, 2018, p. 301) demonstra o quanto a ideologia neoliberal veio ganhando cada vez mais espaço na educação de jovens e adultos. Ademais, pode-se compreender que

tudo isso contribui para o rebaixamento no oferecimento da formação para o trabalhador, mantendo-o numa condição de subalternidade, com postos de trabalho simples.

Seguindo por este mesmo raciocínio, Lombardo (2019, p. 93) também critica o programa, pois o considera como uma forma de promover a capacitação de trabalhadores, “em larga escala, de forma aligeirada”. Para esta autora, é um programa que segue um modelo de educação a serviço do capital, que busca conservar e reproduzir uma “sociedade de classes antagônicas, firmemente consolidadas em dois pilares: a classe trabalhadora, vendedora de força de trabalho e a burguesia, detentora dos meios e instrumentos de produção” (Lombardo, 2019, p. 95).

Para Lombardo (2019, p. 95), o programa educativo de preparação profissional apresentado pelo PRONATEC “está intimamente ligado à divisão social do trabalho”. Isto significa que o sistema acaba por conduzir a classe trabalhadora e a burguesia, por vias “fundamentalmente divergentes: trata-se de repartir os indivíduos por postos antagonistas na divisão social do trabalho, quer do lado dos explorados, quer do lado da exploração” (Lombardo, 2019, p. 95). Para esta autora:

A oferta dos cursos, que estão alocados em eixos tecnológicos, é única para todas as regiões do País, e aos candidatos em ingressarem nas ofertas, basta que se aproximem do perfil generalista estabelecido. Os cursos promovidos no âmbito do PRONATEC são concebidos para atender aos que desejam adquirir o conhecimento técnico e específico e o comportamento “profissional” requerido pelo modo de produção capitalista. O intuito é o de transformá-los em agentes, entendidos como qualificados, de produção de bens e serviços. (Lombardo, 2019, p. 96).

Além do PRONATEC, que como referenciado, teve lugar de destaque na proposta educativa para os trabalhadores, na gestão do governo Dilma Rousseff, houve, também, para a EJA, a manutenção de grande parte dos programas estabelecidos no governo Lula. O Projovem, por exemplo, apenas foi reformulado, passando a ser denominado como “Projovem Integrado”.

A partir de uma formação diversificada, o programa ficou designado da seguinte maneira: Projovem Adolescente (jovens entre 15 e 17 anos); Projovem Urbano (jovens entre 18 a 29 anos); Projovem Campo com o programa Projovem ‘Saberes da Terra’. Além também do Projovem Trabalhador, que “prepara os jovens para o mercado de trabalho e para ocupações alternativas geradoras de renda (Leite, 2015, p. 165).

A presidenta Dilma Rousseff também criou o Programa Mulheres Mil no ano de 2011, cujo objetivo era o de oferecer “as bases de uma política social de inclusão e gênero, para mulheres em situação de vulnerabilidade social terem acesso à educação

profissional, ao emprego e renda” (Leite, 2015, p. 164). Já em 2012, foi criado o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), “que tinha como foco oferecer apoio técnico e financeiro aos estados, Distrito Federal e municípios para implementação da política de educação do campo” (Leite, 2015, p. 165).

Outra ação que foi iniciada no governo Lula, em 2004, e ampliada no governo Dilma, foi a mudança da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade (SECAD), para Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). Tal ação permitiu o maior acesso educacional de “pobres, negros/as, indígenas, pessoas com deficiência, jovens e adultos, entre outros (Clementino; Oliveira, 2023, p. 15).

Tanto a criação desta secretaria quanto a ampliação de seu atendimento foram momentos históricos para a EJA. Contudo, é necessário problematizar os limites estruturais de tais avanços. Embora a SECADI tenha se destacado ao estabelecer parcerias com universidades e especialistas para fomentar políticas específicas por meio de propostas e materiais pedagógicos, estas iniciativas, como argumenta Paiva (2019, p. 1148), garantiram apenas um “mínimo de igualdade para os desfavorecidos da educação e demais direitos no país”. A partir disso, é necessário fazer uma reflexão mais aprofundada sobre o modelo de formação humana que orienta tais políticas.

Paiva (2019) identifica a criação da SECADI como um gesto simbólico importante, especialmente para a EJA, por reconhecer sujeitos historicamente excluídos. No entanto, essa simbologia deve servir de base para a continuidade e o estabelecimento de políticas mais concretas e coerentes para a Modalidade. Destarte, é imprescindível interrogar qual projeto de formação está sendo efetivamente ofertado à Modalidade da EJA. Sob a lógica do capital, a educação tende à formação voltada ao mercado de trabalho, isto é, uma formação alienada, que restringe a subjetividade e não propicia a integralidade humana.

Nesse sentido, torna-se urgente retomar uma pedagogia fundada numa perspectiva ontológica, que compreenda o ser humano como um ser histórico em constante “processo de apropriação das objetivações humanas produzidas ao longo do tempo” (Saviani; Duarte, 2010, p. 432). Inspirados por Gramsci (Gramsci, 1941 *apud* Saviani e Duarte, 2010), parte-se do reconhecimento de que todo ser humano se constitui, em alguma medida, como filósofo — alguém que pensa, reflete, e elabora concepções sobre si mesmo e sobre o mundo. Essa compreensão exige uma formação que vá além das necessidades do mercado e promova o desenvolvimento omnilateral do indivíduo.

Uma perspectiva ontológica busca a superação das relações sociais alienadas produzidas pelo capitalismo, orientando-se para o pleno desenvolvimento “livre e universal do ser humano e de sua formação” (Saviani; Duarte, 2010, p. 432). Nessa direção, a noção de omnilateralidade expressa uma concepção de formação humana que se opõe à fragmentação e à unilateralidade impostas pela divisão social do trabalho. Conforme explica Sousa Junior (2013, p. 97), a formação omnilateral diz respeito ao desenvolvimento integral das capacidades humanas — intelectuais, físicas, éticas, estéticas e políticas — como condição para a emancipação do trabalhador. Assim, a Educação de Jovens e Adultos, enquanto proposta educativa, deve assegurar uma formação que transcenda as demandas imediatas do mercado, orientando-se pela totalidade do ser humano e por sua inserção consciente na vida social.

Ainda a respeito da SECADI, Machado (2017, p. 97) refere-se a ela como uma “inovação institucional” do governo. Segundo esta autora, foi a primeira vez que foram reunidos os programas de alfabetização e de educação de jovens e adultos, as coordenações de educação indígena, educação do campo e educação ambiental. Essa junção permitiu maior articulação entre os “programas de combate à discriminação racial e sexual com projeto de valorização da diversidade étnica” (Machado, 2017, p. 97).

De fato, a criação da SECADI e o esforço para consolidar a EJA como um direito de todos — como aponta Paiva (2019) — refletem um avanço importante promovido pelos governos do Partido dos Trabalhadores, especialmente por reconhecerem a centralidade da educação na agenda social e trabalhista. No entanto, tais iniciativas, embora significativas, permaneceram majoritariamente como políticas de governo, ou seja, ações vinculadas a um projeto político-partidário específico, e não como políticas de Estado, com continuidade garantida independentemente das mudanças na gestão pública, o que poderá ser contemplado a partir das análises conjunturais que se seguirão ao longo desta pesquisa.

É nesse ponto que se insere a crítica central de Oliveira (2011), ao destacar que a educação no Brasil tem sido marcada por um processo crônico de fragmentação e descontinuidade. Desde as reformas neoliberais da década de 1990, a estrutura educacional brasileira tem sido reorganizada sob uma lógica gerencialista, com forte apelo à descentralização administrativa, pedagógica e financeira. Essa abordagem, embora prometa eficiência e autonomia, frequentemente resulta na pulverização de políticas e na ausência de diretrizes nacionais duradouras, abrindo espaço para que cada

governo implemente agendas próprias, descoladas de um projeto estruturante de longo prazo.

A descontinuidade das políticas educacionais privilegia agendas de governo, em detrimento de uma política de Estado. Por causa disso, compreende-se que foi instaurado um cenário de instabilidade, onde experiências e modelos pedagógicos se dispersam a cada mudança de gestão. Como bem sintetiza Oliveira (2011), esse processo gera descontinuidades que comprometem a consolidação de políticas públicas duradouras, uma vez que elas deixam de ser concebidas como parte de um projeto nacional contínuo e passam a refletir as prioridades momentâneas de governos específicos.

Subscreve-se a posição dessa estudiosa no sentido de que se impõe a necessidade de uma abordagem sistêmica da educação no Brasil, em virtude do estreito vínculo entre educação e desigualdade social, de modo a formular “estratégias políticas destinadas a enfrentar os problemas de desigualdade educacional” (Oliveira, 2011, p. 334). Nesse contexto, torna-se imprescindível incorporar à agenda educacional a dimensão social, reconhecendo que a exclusão escolar é, antes de tudo, expressão de desigualdades históricas e estruturais.

Essa descontinuidade, contudo, não pode ser compreendida apenas como resultado de disputas políticas internas. Ela está articulada à influência das orientações advindas dos organismos internacionais, que, desde a década de 1990, passaram a condicionar as políticas educacionais brasileiras às diretrizes do ajuste estrutural e às metas de eficiência impostas pelo neoliberalismo. Como apontam Leher (2010) e Frigotto e Ciavatta (2003), o Banco Mundial, o FMI e outras agências multilaterais impulsionaram reformas que reforçaram a focalização, a descentralização e a lógica de resultados, enfraquecendo a concepção de educação como direito social e ampliando sua subordinação às demandas do mercado. Assim, o quadro de descontinuidade e fragmentação descrito por Oliveira (2011) expressa também a dependência estrutural do país em relação às agendas internacionais, o que perpetua desigualdades históricas e dificulta a consolidação de políticas educacionais de caráter universal e emancipador.

A baixa escolaridade das gerações anteriores, no contexto brasileiro, figura como um dos principais determinantes do baixo desempenho escolar atual, como explica Oliveira (2011). Tal realidade decorre de uma herança histórica marcada por desigualdades estruturais e persistentes. Para reverter esse cenário, é fundamental que as estratégias educacionais estejam articuladas de forma indissociável com a dimensão

social, considerando os processos mais amplos de crescimento e desenvolvimento econômico do país (Oliveira, 2011)¹³.

Desse modo, as contribuições de Oliveira (2011) vão ao encontro das reflexões feitas nesta pesquisa, visto que a autora, ao apontar as fragilidades das políticas que vêm sendo estabelecidas pelos governos, observa que, para mudar esta realidade, torna-se fundamental a criação de um Sistema Nacional de Educação. Um SNE teria o papel central de promover a “integração e coesão deste país” (Oliveira, 2011, p. 335), enfrentando os desafios impostos pela fragmentação das políticas educacionais no pacto federativo. A ausência de uma coordenação efetiva entre os entes federados, somada aos obstáculos na repartição de responsabilidades e de recursos tributários, compromete a colaboração entre União, estados e municípios, gerando desequilíbrios e crises recorrentes no interior do sistema escolar — como violência, indisciplina, evasão e desinteresse dos estudantes.

Um sistema educacional coeso, integrado e orientado por diretrizes nacionais bem estabelecidas é um elemento central para o desenvolvimento e o aprimoramento da educação no país, na medida em que pode contribuir para a redução da fragmentação das políticas educacionais e para a construção de parâmetros comuns de qualidade. A ausência dessa articulação tem resultado em ações dispersas e descontínuas, fragilizando a possibilidade de um compromisso de Estado efetivo com o enfrentamento das desigualdades históricas.

De todo modo, no governo do PT foram estabelecidas políticas públicas educacionais que levaram em consideração o multiculturalismo que é próprio da sociedade brasileira. Para a educação profissional, por exemplo, Paiva (2019, p. 1.144) exemplifica tal assertiva explicando que os Institutos Federais, que raramente abriam matrículas aos alunos da EJA e, menos ainda, ofertavam a educação profissional para este

¹³ As políticas destinadas à promoção de distribuição de renda mais democrática devem contemplar a educação, mas, sobretudo, a criação e manutenção de empregos. As pressões sobre a escola são maiores quanto menos a sociedade é capaz de desenvolver outras formas de distribuição de posições sociais. Da mesma maneira como também não é possível pensar em oferecer uma educação de qualidade que permita a melhoria da inserção social das futuras gerações sem elevar os custos dessa oferta. A ampliação do financiamento da educação é ponto de partida nesta discussão. Na educação básica, a precariedade revelada nos dados sobre os docentes, as escolas e redes pública demanda políticas imediatas que possam atuar sobre as condições objetivas e tão bem conhecidas. A baixa remuneração dos docentes, a ausência de carreiras atrativas, a infraestrutura das escolas e a reduzida carga horária dos alunos são fatores que interferem na eficiência dos sistemas e nas suas possibilidades de desenvolver maiores níveis de integração e coesão (Oliveira, 2011).

público, “passaram a acolher sujeitos diversos dos até então atendidos, em nível médio integrado com a educação profissional”. Este foi um movimento importante e bem ao contrário do que vinha sendo feito pelas instituições Federais. Outra questão relevante, citada pela autora, foi a “manutenção da educação de jovens e adultos nas redes públicas municipais e estaduais, com especificidades e diversidade” (Paiva, 2019, p. 1.144).

De todo, esta autora também salienta que as políticas de EJA não podem ser tratadas como benesses. Ao contrário, a modalidade deve ser ofertada igualmente como as demais políticas educacionais. Ela deve solidificar-se como uma educação que esteja organizada pela concepção de igualdade e equidade para que este público não esteja mais “à margem da participação nas culturas escritas que organizam, mais do que nunca, a vida social” (Paiva, 2019, p. 1.150).

Sobre essa questão, Antunes (2018) evidencia a importância de que os programas institucionais se posicionem na contramão das tendências cada vez mais comuns decorrentes do processo de reestruturação produtiva, expressas por conceitos como “sociedade do conhecimento”, “capital humano”, “trabalho em equipe”, “times ou células de produção”, “salários flexíveis” e “trabalho polivalente” (Antunes, 2018). Tal perspectiva reforça o caráter ideológico frequentemente presente nas propostas educativas da EJA.

Esse caráter ideológico busca propor a educação como “salvadora da economia e do desenvolvimento da nação, tendo relação com o modelo de Gestão de Recursos Humanos” (Velis, 2018, p. 103). Isto é, as políticas públicas voltadas “para a formação do trabalhador foram perpassadas pelas intenções de materialização das políticas neoliberais” (Velis, 2018, p. 102). Isso acaba mantendo o trabalhador ainda mais num contexto de exploração.

Como reportado, compreende-se que no governo do PT também foi mantida esta premissa, mesmo tendo sido considerada a diversidade da sociedade brasileira por meio de programas para a educação dos trabalhadores. Segundo Rodrigues (2023, p. 10), foram preservadas e combinadas a precarização do trabalho com a “modernização científico-tecnológica informacional que a burguesia brasileira consolidava na relação entre desenvolvimento social e crescimento econômico”. A forma como o investimento financeiro para a EJA foi constituída, acabou por preservar estas características históricas, que delineiam e oferecem ao jovem e ao adulto, uma formação “para o trabalho simples, fragmentado e aligeirado (Rodrigues, 2023, p. 9).

Embora a criação do FUNDEB em 2007, no governo Lula, tenha buscado regularizar os recursos da educação básica, inclusive para a EJA, os investimentos nessa modalidade, mantidos no governo Dilma, permaneceram inferiores aos das demais modalidades da educação básica, revelando o caráter paliativo das políticas para trabalhadores jovens e adultos pouco ou não escolarizados no contexto de Reforma do Estado neoliberal (Rodrigues, 2023, p. 10).

Mesmo tendo ampliado a educação aos mais vulneráveis, é possível observar uma “inserção precária desses contingentes aos processos escolares tradicionais. A educação pública no Brasil tem sido repetidamente criticada por oferecer uma escola pobre para os pobres” (Oliveira, 2015, p. 639). Conforme assinala Paiva (2019, p. 1.151), é preciso que seja estabelecida uma escola que ofereça “mais a quem tem menos, reduzindo o abismo que separa os sujeitos de direitos dos desigualmente interditados”.

Assim sendo, para a classe trabalhadora, nos governos do PT, foi mantida uma educação direcionada “pelas diretrizes da política e ciência e tecnologia para inserção do Brasil na produção do conhecimento necessário à nova ‘sociedade do conhecimento’” (Velis, 2018, p. 103). Diretrizes estas que têm corroído os direitos trabalhistas (Antunes, 2018).

Entende-se que (Lukács *apud* Alves 202, p. 81), “pouco mais de duzentos anos de capitalismo industrial tornaram o trabalho uma experiência indigna de ser vivida pelo homem.” Uma vez que, “diante da lógica do sobrevivencialismo e da precarização dos estatutos salariais, as pessoas que trabalham estão acuadas pelo domínio integral do trabalho estranhado¹⁴ pela lógica social do Toyotismo sistêmico” (Alves, 2022, p. 81).

O trabalho deixou de ser a fonte de formação humana e passou a ser fonte de privação, tendo “um sentido pedagógico para o capital do ponto de vista de formar para a submissão às necessidades de acumulação” (Ciavatta; Rummert, 2010, p. 474). Desse modo, o trabalho humano assumiu “formas históricas, muitas das quais degradantes,

¹⁴ Neste contexto, o trabalhador que vende a sua força de trabalho para garantir a sua subsistência, torna-se refém do trabalho e também do produto do seu trabalho, ao mesmo tempo, dentro dessa relação de compra e venda desfavorável, o ser humano é levado a consumir as mercadorias do lazer em seu tempo de não trabalho. Esta atividade de lazer comprada, que parece pertencer ao trabalhador, na verdade, o submete à lógica do capital – à lógica do trabalho estranhado. Assim, o trabalhador, como não controla a produção, por conseguinte, não controla seu tempo fora dela, caracterizando assim, além da subsunção real do trabalho ao capital, a subsunção real do lazer ao capital (Silvestre; Amaral, 2015).

penalizantes, nas diferentes culturas, na estrutura capitalista e em suas diversas conjunturas” (Ciavatta; Rummert, 2010, p. 475).

Apesar disso, é importante considerar que as políticas educacionais voltadas à formação de jovens e adultos, retomadas ou ampliadas na conjuntura do governo Dilma Rousseff, sinalizaram um reconhecimento formal do direito à educação como direito fundamental, ainda que esse reconhecimento tenha se dado de maneira contraditória e limitada pelas determinações do modelo social vigente. No âmbito da administração do PT, tal concepção traduziu-se em ações que buscaram reafirmar a educação como direito elementar, sem, contudo, romper com os condicionantes estruturais que atravessam a política educacional brasileira. Por outro lado, a política educacional deste período, conforme salientado por Oliveira (2015), demonstrou-se pendular e ambígua.

Isso ocorre porque, ao mesmo tempo em que foram desenvolvidos programas sociais relevantes, com resultados notáveis, “que possibilitaram o acolhimento de setores historicamente excluídos do sistema educacional” (Oliveira, 2015, p. 636), o governo também buscou responder às demandas dos setores privados empresariais, entre eles o Movimento Todos pela Educação, a Fundação Lemann, o Instituto Unibanco e o Instituto Ayrton Senna (Oliveira, 2015). Como já discutido nos capítulos anteriores, tais demandas vêm sendo construídas desde o governo FHC, aprofundadas no governo Lula e, a partir de 2010, mantidas e atualizadas no governo Dilma.

Como argumenta Lombardo (2019, p. 70), o “Movimento Todos pela Educação (TPE)”, a partir de seus interesses “neoliberais no desmonte do Estado como estratégia de desenvolver um projeto de ‘privatização por dentro’” tem conseguido ampliar progressivamente o seu espaço, a partir de orientações técnicas e ideológicas da educação nacional.

Ao longo dos 13 anos do governo do PT, conforme apontam Leher, Vittoria e Motta (2017), pode-se destacar a atuação dos empresários no ensino, tanto por meio do PDE (2007), como por meio do Plano Nacional de Educação (2014–2024). Estes planos são importantes e delineiam as políticas educativas no país.

Por intermédio deles, tem sido permitido à burguesia brasileira difundir tanto a sua agenda, quanto a sua pedagogia. O empresariado, de forma consistente, tem conseguido promover “coalizões como Todos pela Educação Reunindo banqueiros, grandes empresários dos meios de comunicação e o chamado ‘Terceiro Setor’ empresarial” (Leher; Vittoria; Motta, 2017, p. 18).

O PNE (2014–2024), promulgado no ano de 2014 pelo governo Dilma, ocupa um lugar de destaque nesta pesquisa, visto que a sua proposta política servirá como base para que sejam compreendidos por meio das Metas de ação nele estabelecidas, a organização e o desenvolvimento da escolarização de jovens e adultos, ao longo dos dez anos de vigência do plano, permitindo compreender, sobretudo, as perspectivas educacionais em disputa neste período.

Compreende-se que a elaboração do PNE, no cenário educacional brasileiro, tem sido realizada em um espaço de disputa há muitos anos. A relação dos educadores com a pedagogia imposta pelos empresários, historicamente, é conflitiva. Entretanto, para este segundo plano, esta pedagogia, acabou por ocupar um espaço concreto no próprio site do PNE criado pelo MEC.

Encontra-se ali, como referência, o link do “Observatório do PNE”, com “dados e orientações para a elaboração dos planos municipais de educação e as contribuições estatísticas de cada meta (Lombardo, 2019, p. 70). Entre os que financiam este site estão Fundação Itaú, Fundação Lemann, Fundação Victor Civita, Grupo Gerdau, dentre outras “empresas, bancos e fundações privadas interessados nos rumos da educação no Brasil” (Lombardo, 2019, p. 70).

Desse modo, é possível conceber que a atuação dos empresários, principalmente, no que se refere à formação do trabalhador, de acordo com a Meta 10, cuja ação, propõe o diálogo entre a EJA e o Ensino Profissional, tem refletido o grande interesse deles em controlar a formação da classe trabalhadora. Posto isto, conjugado ao posicionamento do MEC que, cada vez mais, tem transferido capital público para o setor privado, verifica-se que a formação da classe trabalhadora tem sido para a conformação à ordem social estabelecida, transformando, portanto, o cidadão em uma pessoa, “que não se reconhece como sujeito da sua história” (Lombardo, 2019, p. 70).

Em vista disso, a perspectiva encontrada no plano nacional que prevê as parcerias público-privada, acabam por transformar a educação escolar, segundo Vasconcelos e Amorin (2015, p. 2):

em um “serviço educacional”, ou seja, “em mercadoria”, bem como “converte o aluno e a comunidade escolar cidadãos-clientes”, portanto, “consumidores desses serviços”. Dessa forma, o direito social transfigura-se em um direito do cliente e, paulatinamente, o Estado vai se afastando de sua função de preservação dos bens sociais. Neste movimento transformista, o caráter distributivo do Estado desaparece sendo substituído pela função equitativa. Daí resulta que ao Estado cabe a função de ocupar-se essencialmente da promoção de “políticas

focais”, ou seja, a formulação de programas, projetos e campanhas, em que se une educação e assistência social.

Compreende-se que tudo isto é fruto do projeto neodesenvolvimentista desenvolvido pelo governo do PT. Este procurou conciliar os vários interesses das diversas frações do capital – financeiro, bancário, as indústrias, o agronegócio e a exportação de *commodities*, bem como as multinacionais, de modo a garantir também “a inserção do país na dinâmica da economia globalizada” (Vasconcelos; Amorin, 2015, p. 3).

O PNE (2014–2024) foi promulgado no último ano do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. A essa altura, o governo passava por um processo agravado, tanto em relação à crise econômica, quanto em relação à crise política. Como explica Gentil (2017, p. 12), a presidenta Dilma, pressionada pela burguesia brasileira, passou a ceder espaço em direção às estratégias conservadoras de políticas econômicas, cuja maior expressão era estabelecer “a austeridade fiscal”.

Por meio de reformas regressivas, principalmente quanto às regras de acesso aos benefícios sociais, as relações do PT com os sindicatos, com as famílias de baixa renda, assim como com os segmentos de renda média, ficaram estremecidas. Como explica Antunes (2018), a chegada da crise no Brasil interferiu significativamente nas propostas do bloco no poder do PT, propiciando, gradativamente, que a base social burguesa, com seus partidos aliados, que dava apoio aos governos, fosse dividindo-se.

Isto influenciou sobremaneira o pacto policlassista que o PT até aquele momento havia desenhado como forma de governo. Desse modo, este partido que “nascera sonhando com a autonomia de classe e independência política, consolidava sua longa inflexão” (Antunes, 2018, p. 258).

Durante o governo Dilma, além dos efeitos da recessão provocada pela crise econômica internacional, o Brasil enfrentou uma intensa crise política, marcada por uma crescente ruptura entre frações das classes dominantes e por uma disputa em torno do projeto de Estado. Para compreender este contexto, Boito Júnior e Berringer (2013) recorrem ao conceito gramsciano de Estado Ampliado, que compreende o Estado como uma rede de instituições que articula coerção e consenso, integrando a sociedade civil e a sociedade política. Assim as bases de sustentação do governo ficaram estremecidas, justamente pelos diferentes interesses no interior do bloco no poder.

No caso brasileiro, as mudanças na política interna, vinculadas a alterações no cenário internacional, podem explicar a política externa dos governos petistas e a crise econômica foi um bom modo para que seja possível enxergar esta relação, uma vez que, “a política externa de um Estado decorre do bloco no poder que controlam esse Estado” (Boito Junior; Berringer, 2013, p. 34). Neste sentido, ao serem observadas as relações estabelecidas do bloco no poder do governo Dilma, cuja participação ocorreu mediante uma ampla frente política, em que também havia a presença, mesmo que em menor participação, das classes populares nos processos políticos, entende-se que os movimentos feitos a partir do quadro de recessão mundial, afetaram estas relações, causando rupturas.

Na verdade, com o aprofundamento da crise, os programas de inclusão como o Bolsa Família, entre outras medidas, foram declinando-se, devido à necessidade de fazer mudanças na política econômica, a fim de ajustar-se ao novo cenário mundial como explica Antunes (2018). Tudo isso ocasionou que, em 2013, a sociedade fizesse mobilizações consideradas como grandes levantes populares, cuja explosão ocorreu em quase todas as partes do Brasil. Estes levantes populares, foram iniciados pelo Movimento Passe Livre e também pelo movimento contra a PEC 37¹⁵.

Apesar disso, o ano de 2014 é marcado pela reeleição da presidenta, pela promulgação do PNE (2014–2024) e, também, pela realização da Copa do Mundo no Brasil. Esta reeleição foi totalmente diferente da anterior, visto que foram vários os aspectos simultâneos que enfraqueceram o governo do PT¹⁶, dentre eles, a crise

¹⁵ Entre as diversas demandas dos manifestantes, estavam: melhorias da saúde pública, luta contra corrupção, crítica a políticos, redução do preço das passagens, ação contra a PEC 37, melhorias nos serviços de transporte e educação. Um dos destaques foi a crítica feita por parte da população à FIFA e aos gastos públicos com estádios e outras obras ligadas à competição, sobretudo no período pré-Copa das Confederações. Entre as frases expostas em cartazes e faixas durante as passeatas, eram comuns: “queremos escolas e hospitais padrão FIFA”; “Viva a Copa das Manifestações”; “Fora FIFA”; “Copa pra quem?”, entre dezenas de outras que revelavam a indignação de críticos à Copa do Mundo de Futebol no Brasil (Silva; Rocha; Castanheira, 2013).

¹⁶ No dia 17 de março de 2014, agentes da Polícia Federal (PF) cumpriram mandados de busca e apreensão em seis estados e no Distrito Federal num inquérito sobre atos ilícitos em uma rede brasileira de postos de combustíveis. A operação, porém, acabou sendo o estopim de uma investigação que revelou um amplo esquema de corrupção em contratos públicos, tendo como epicentro a maior estatal do país. As apurações, que começaram em Curitiba, se expandiram para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, além de países no exterior. Após 10 anos de seu início, o legado da Operação Lava Jato, encerrada em 2021, tem sido questionado sistematicamente por especialistas de direito e política, que veem em sua gênese má atuação do Judiciário e a ascensão de personagens que resultaram no fortalecimento da extrema direita no Brasil, sendo o principal deles o ex-presidente do PL, Jair Bolsonaro (Metrópoles, 2024).

econômica mundial e o fortalecimento do candidato opositor de centro-direita (Aécio Neves – PSDB). As denúncias de corrupção da cúpula do PT; a instabilidade das alianças que sustentavam o governo; a continuidade dos levantes populares contra as medidas de ajuste fiscal; além das “fissuras crescentes também nas relações entre Lula e Dilma, criador e criatura” (Antunes, 2018, p. 263). Todos estes aspectos foram reforçadores para a crise que eclodiu no governo Dilma ao final dos anos de 2015.

A respeito do segundo mandato, apesar das relações estremecidas e das várias manifestações populares, mesmo a presidenta Dilma tendo conseguido reeleger-se, diferentemente do que havia prometido em sua campanha eleitoral, sua gestão passou a reduzir as conquistas dos trabalhadores, isto é, aumentou os “juros bancários; indicou um ministério de perfil conservador¹⁷ e começou a urdir um programa de ‘ajuste fiscal’ profundamente recessivo” (Antunes, 2018, p. 261). Isso atingiu os interesses da base eleitoral do governo que acabou “perdendo grande parte do apoio político que lhe restava” (Gentil, 2017, p. 29).

Ao analisar os índices deste governo, de acordo com Belieiro Júnior (2016, p. 210), em relação ao PIB, o governo Lula obteve sucesso, “de cerca de 4,0% em média ao ano, superior aos 2,0% observados durante o governo FHC, o desempenho econômico do governo Dilma foi inferior, de cerca de 1,8%, o pior resultado desde a redemocratização”. O governo não conseguiu “articular junto ao empresariado nacional, condições ideais para novos investimentos, numa perspectiva de confiança e credibilidade” (Belieiro, 2016, p. 210).

Gentil (2017, p. 11) explica que o “prolongamento da recessão na Europa, a redução do dinamismo da economia chinesa e a queda dos preços das *comodities* a partir de 2011 trouxeram perda de dinamismo da economia nacional”. Desse modo, ainda segundo o mesmo autor, os indicadores econômicos entre “2011-2014 foram sistematicamente piores que os do período 2007–2010, durante o mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (Gentil, 2017, p. 11).

¹⁷ Logo após os resultados eleitorais, o governo guinou na direção das políticas econômicas ortodoxas e da manutenção dos interesses dos segmentos financeiros (através da elevação da taxa Selic). Joaquim Levy e Nelson Barbosa assumiram, respectivamente, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e levaram adiante uma política de ajuste fiscal que englobava medidas de cortes lineares de despesas (afetando a educação, apesar do slogan “Pátria Educadora”, a saúde entre outras áreas), a redução dos direitos trabalhistas e a repatriação do capital brasileiro no exterior enviado ilegalmente por nossas elites (Costa *et al*, 2016).

A respeito do consumo das famílias, ainda que o crescimento médio anual que tinha sido de “5,8% a.a. entre 2007–2010, foi reduzido para 3,1% em 2011–2014 e, em 2015, registrou queda de 4,0%” (Gentil, 2017, p. 12). A indústria passou por “progressivas dificuldades, resultando em um mergulho de -6,2% em 2015” (Gentil, 2017, p. 17).

Por seu turno, a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi galgando patamares mais elevados, saltando de uma taxa média anual em torno de 6% ao ano entre 2011, para 10,67% em 2015 (Gentil, 2017). A partir desta tendência e da expansão conseguida pelo governo, “o gasto público federal na educação limitou-se à média de 1,2% do PIB nos anos 2011–2014” (Gentil, 2017, p. 18).

De acordo com esta autora, a equipe econômica de Dilma “reforçou a interpretação de que a austeridade fiscal era a única alternativa viável para conduzir o país a uma trajetória de recuperação do processo recessivo” (Gentil, 2017, p. 22). Tornou-se importante responder as críticas, assim como corrigir os números da área fiscal, de modo a “assegurar a legitimação do projeto político fragilizado pela recessão” (Gentil, 2017, p. 22).

A oposição sentiu-se fortalecida e conseguiu politizar de maneira a influenciar as camadas populares em direção às suas propostas que, como cita Antunes (2018, p. 263), trazia “praticamente uma única bandeira: lutar contra a corrupção do governo Dilma e contra o PT”. Conforme explicam Pinto *et al* (2016), findava-se o projeto lulista de centro-esquerda, como modelo socioeconômico que buscava a coalização de interesses entre a burguesia, os sindicatos e a população.

Belieiro (2016) esclarece que a rejeição ao governo Dilma, e, portanto, ao PT, manifestou-se ideologicamente, “num novo tipo de consenso neoliberal entre classes médias, empresariado e os grupos de mídia no país” (Belieiro, 2016, p. 211). As questões levantadas levaram ao processo de *impeachment* da presidenta Dilma em abril de 2016, “num episódio claramente dantesco e impressionante” (Belieiro, 2016, p. 211), que encerrou 13 anos do governo do PT e seu projeto político de longo prazo.

Antunes (2018) corrobora com essa questão, ao destacar que o *impeachment* de Dilma pode ser considerado como um golpe branco, ou seja, um golpe parlamentar e judiciário, implementado por uma legislação duvidosa e apoiado por uma mídia poderosa. Para este autor, foi um ato marcado por ilegalidades e exceção (Antunes, 2018).

As reflexões de Antunes (2018) ajudam a compreender que o Parlamento brasileiro tem mesmo uma história golpista e, apesar do governo Dilma,

ter feito essencialmente tudo o que as distintas frações das classes dominantes exigiram, a amplitude e a abrangência da crise as levaram a decidir pelo descarte de um governo que sempre lhes serviu. Diante desse quadro, optaram por reintroduzir um governo “puro”, para garantir que todas as ações necessárias voltadas à retomada da expansão burguesa fossem feitas. Vale recordar que a dominação burguesa no Brasil sempre se revezou entre a conciliação pelo alto e o golpe, seja ele militar, civil ou parlamentar (Antunes, 2018, p. 290).

De modo geral, a era Lula/Dilma trouxe resultados importantes que devem ser elencados com atenção, como a ampliação da obrigatoriedade e da gratuidade da Educação Básica, “a ampliação da jornada escolar, a política de cotas nas instituições públicas federais de Ensino Superior, a instituição de ensino obrigatório da história e cultura afro-brasileira e indígena, entre outras” (Clementino; Oliveira, 2023, p. 16). Para a classe trabalhadora e para a classe média baixa foi possível ter um maior acesso ao ensino universitário e técnico (Boito Júnior, 2020).

Como pontuado por Boito Junior (2020, p. 30), importa não esquecer que nos governos do PT “os trabalhadores obtiveram conquistas modestas, mas importantes. Houve redução do alto índice de desemprego o que fortaleceu o setor capitalista de Estado e privado nacional”.

A política social conseguiu proporcionar o “maior acesso das camadas pauperizadas a serviços públicos e equipamentos básicos - iluminação, água, atendimento médico, moradia e outros (Boito Júnior, 2020, p. 30). Houve fortalecimento da agricultura familiar dentre outras ações. Apesar de ser um modelo neodesenvolvimentista cuja base é a formação de um Estado mínimo, esse modelo permite o desenvolvimento de “políticas distintas e foi essa possibilidade que os governos do PT exploraram” (Boito Junior, 2020, p. 35).

No entanto, cabe ressaltar, em conformidade com Boito Junior (2020), que o golpe parlamentar expressou os interesses das frações do grande capital — especialmente financeiro e internacionalizado — articuladas no bloco no poder, no sentido de retomar ou restaurar a plataforma neoliberal da década de 1990, mesmo ao custo da “desidratação da democracia brasileira” (Boito Junior, 2020, p. 38). Com a posse do vice-presidente Michel Temer (2016–2018) como presidente interino do Brasil, uma rápida e profunda regressão política e social foi instaurada nos anos seguintes.

3.2 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024) E A EJA

Dada a relevância da Conferência Nacional de Educação de 2010 para a elaboração e promulgação do segundo Plano Nacional de Educação (2014–2024), é fundamental destacar seu papel no processo de construção do plano. O evento teve como tema central “*Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação – o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*” e constituiu-se em um espaço de ampla participação social, reunindo agentes públicos, entidades de classes, profissionais da educação e estudantes acompanhados de seus responsáveis (Cara, 2019). Essa característica evidencia o caráter democrático das conferências e reforça sua importância como instâncias de formulação e de pressão social para a efetivação de políticas públicas educacionais no país (Brasil, 2024).

Conforme explica Saviani (2018), a realização desta conferência marcou também a retomada dos encontros de educação em âmbito nacional. O autor, entretanto, adverte que tais espaços, por serem uma iniciativa do Estado, não podem reduzir-se a mecanismos de cooptação ou de legitimação das propostas governamentais. Ao contrário, foram concebidos para incorporar as “representações das entidades constitutivas da sociedade civil no campo educacional” (Saviani, 2018, p. 114), configurando-se como fóruns de mobilização e de questionamento da democracia liberal, nos quais permanecem vivos os processos de desigualdade social que estruturam a sociedade brasileira. Nesse sentido, como observa Alvarenga (2015, p. 123), tais debates não podem ser dissociados da “sorte dos excluídos e desiguais na relação social jurídica”.

Esse debate pode ser também aprofundado a partir das reflexões de Neves (2013, p. 47), que identifica a relação entre Estado e sociedade civil como um processo de despolitização da política e repolitização da sociedade civil. De acordo com a autora, tal dinâmica consiste, por um lado, em criar obstáculos concretos aos projetos contestadores da ordem capitalista e, por outro, em induzir a sociedade civil a se organizar dentro de parâmetros compatíveis com a hegemonia vigente. Nesse sentido, as práticas de participação são estimuladas, mas em torno de consensos que reforçam a legitimidade do projeto político em curso.

Aplicada à CONAE, essa leitura revela que a repolitização da sociedade civil não significou a ampliação de sua autonomia, mas a incorporação de movimentos sociais em moldes que favorecem a conciliação de classes e a neutralização de críticas radicais. Como afirma Neves (2013), a despolitização da política limita a transformação a um reformismo controlado, enquanto a repolitização da sociedade civil redefine os movimentos sociais como instâncias prestadoras de serviços e de validação das políticas

estatais. Assim, a conferência, ao mesmo tempo em que mobilizou setores importantes do campo educacional, também funcionou como instrumento de integração subordinada, garantindo a adesão social ao projeto governamental.

Esse cenário de disputas ajuda a compreender os desdobramentos posteriores da CONAE. Por causa deste encontro, foi elaborada a primeira proposta referente ao Plano Nacional de Educação, tendo como objetivo a concepção de qualidade social da educação como direito. A tramitação do PNE estendeu-se por mais de três anos, diante das grandes pressões de empresários, religiosos, ONGs e outras forças organizadas, enquanto o Fórum Nacional de Educação (FNE), permaneceu vigilante às propostas apresentadas pelo poder executivo, muitas vezes contrárias ao texto do projeto de lei original.

Diversas entidades do campo educacional desempenharam papel estratégico nesse processo, incluindo a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), entre outras (Dourado, 2016). Essas organizações atuaram para garantir a efetiva participação da sociedade civil na construção do PNE, reafirmando sua concepção como uma política de Estado e contrapondo-se às tentativas de esvaziamento democrático promovidas por forças governamentais e privadas (Oliveira *et al.*, 2011).

Como desdobramento dessas disputas, a primeira proposta para o PNE resultante da CONAE 2010 foi protocolada pelo Poder Executivo e aprovada pela Câmara dos Deputados como projeto de lei nº 8.035/2010, sendo assinada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva. Entretanto, Melo (2003) observa que o projeto se apresentou mais como uma peça de organização administrativa do que como a expressão do processo coletivo de construção realizado na conferência nacional, evidenciando o distanciamento entre a mobilização social e a tradução institucional das propostas.

Entre os apontamentos da conferência, destacam-se:

[...] a participação do setor público na expansão de vagas da educação profissional e superior; a diretriz sobre a superação das desigualdades de gênero e orientação sexual; a meta 4¹⁸; a implementação do CAQ e

¹⁸ Na sequência dessa linha, instituições especializadas na educação de pessoas com deficiência questionaram a imposição do paradigma da escola inclusiva contidas nas emendas apresentadas à meta 4. O texto contido na meta 4, apresentado pela Câmara de Deputados ao Senado, continha o seguinte texto: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, o atendimento escolar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do

o papel da União em sua complementação. Nesse período, a meta 3, no que se refere à estratégia 3.12, relativa à superação das desigualdades de gênero e de orientação sexual ocupou grande parte dos debates. Outra polêmica marcante referia-se ao conceito de investimento público utilizado na meta 20, pois desde que saiu da Câmara, em 2012, já não questionava o percentual de 10% do PIB em Educação, pois, no momento, o que estava em debate era como a meta seria contabilizada (Aquino, 2015, p. 71).

De fato, muitos dos resultados oriundos dos debates e disputas internas da conferência não foram integralmente contemplados no PL nº 8.035/2010 (Oliveira *et al.*, 2011). A proposta construída na CONAE 2010, por sua vez, tinha como objetivo avançar na consolidação de um sistema nacional de educação pública, gratuita e de qualidade social, ampliando a jornada escolar garantindo a permanência bem-sucedida de “crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todos os níveis, etapas e modalidades” (Oliveira *et al.*, 2011, p. 489). Essa concepção defendida na conferência pautava-se no direito à educação oferecido pelo Estado, priorizando o financiamento adequado, a inclusão enquanto valorização da diversidade e a valorização dos profissionais da educação (Coutinho, 2016).

Ao comparar a proposta da CONAE com o PL nº 8.035/2010, percebe-se um distanciamento significativo entre a mobilização social e a tradução institucional das propostas. Enquanto a conferência enfatizava uma visão emancipatória da qualidade social, o PL apresentou-se mais como um instrumento de organização administrativa e gerencial, sem contemplar integralmente as metas e diretrizes discutidas pelos diferentes setores da sociedade civil.

Contudo, essa concepção diferenciava-se da proposta do PNE anterior, que pressupunha a emancipação social e a “transformação das relações sociais capitalistas em curso” (Neves, 2013, p. 33). Para Neves (2013, p. 33), a CONAE propôs como qualidade social “apenas um aperfeiçoamento da qualidade de ensino nos moldes do projeto educacional em processo de implantação desde 1995” refletindo os efeitos da reforma do Estado e os fundamentos da descentralização, focalização e privatização.

desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar ou suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. Esse tema, em particular, ganhou enorme visibilidade na mídia e entre os senadores, com intensa mobilização de atores sociais favoráveis e contrários à educação inclusiva, chegando a dominar a agenda de debates e ofuscar outras questões ao longo da tramitação no Senado (Aquino, 2017).

Como esclarece Neves (2013, p. 33):

Na qualidade social da CONAE, a emancipação social transfigura-se em avaliação emancipatória, entendida como uma avaliação do processo educativo em sua totalidade, abrangendo, além do rendimento escolar, as condições de realização das atividades de ensino. Nessa metamorfose, amplia-se a forma e o conteúdo da avaliação, mas mantém-se intocável, aprofundando, os pilares da educação neoliberal.

O fato de o projeto do PNE 2011 encaminhado ao Congresso Nacional não ter reportado à expressão “qualidade social” não significa, no entanto, que o novo PNE não tenha levado em conta a redefinição feita pela CONAE sobre a noção de qualidade social. O que o novo PNE não levou em consideração, nem a CONAE se propôs a isso, foi a concepção de qualidade social nos termos expressos do PNE da sociedade brasileira, que associou a qualidade da educação escolar à construção de uma sociedade igualitária.

Dessa forma, a CONAE 2010, ao mesmo tempo em que permitiu a mobilização de diversos setores da sociedade civil, evidenciou limites claros para a incorporação de perspectivas emancipatórias no processo de formulação do PNE. As forças sociais tiveram que negociar suas propostas dentro de um contexto marcado pela presença de interesses privatistas e empresariais, consolidados desde programas anteriores, como o Todos pela Educação, e pela necessidade de conciliação de classes, conforme destaca Neves (2013). Essa dinâmica de repolitização da sociedade civil produziu consensos que favoreceram a manutenção do projeto hegemônico vigente, restringindo transformações profundas e garantindo que as decisões políticas se mantivessem alinhadas à lógica estatal e ao ideário neoliberal em curso. Nesse sentido, os limites estruturais impostos à CONAE antecipam as características do PL 8.035/2010, cuja redação final reflete mais uma organização administrativa e gerencial da educação do que a tradução integral das propostas emancipatórias discutidas na conferência.

Essa dinâmica de repolitização da sociedade civil, articulada com os interesses do Estado, refletiu-se de forma direta nas metas e estratégias destinadas à EJA no PNE 2014–2024. Ao mesmo tempo em que buscava-se ampliar o acesso e garantir a continuidade dos percursos educativos para jovens e adultos, percebe-se que as metas foram estruturadas de modo a enquadrar a modalidade dentro de lógicas compatíveis com o projeto político-administrativo do governo, priorizando indicadores de desempenho, certificação e eficiência gerencial. Estratégias como a promoção da alfabetização e da profissionalização, embora importantes, foram mediadas por parâmetros de controle e avaliação centralizados, reproduzindo práticas de gestão alinhadas à Nova Gestão

Pública¹⁹ (NGP). Dessa forma, a repolitização não se limitou a uma participação formal da sociedade civil, mas atuou no sentido de direcionar os movimentos sociais a operar dentro de padrões que reforçavam a legitimidade do projeto estatal, ao mesmo tempo em que restringiam a autonomia da EJA como espaço de contestação ou de promoção de transformação social mais ampla (Neves, 2013; Saviani, 2018).

Por tudo isso, nesta pesquisa, também se compreende que o PL ignorou a concepção de direito à educação como qualidade social tão presente na conferência nacional de educação. Por este motivo, também é possível interpretar que houve muito mais a presença de uma concepção alinhada à “socialização do ideário neoliberal da educação para a qualidade total” (Neves, 1999, p. 135). Isto é, os direcionamentos que permearam o projeto de lei 8.035/2010, fizeram-se a partir de uma proposta de gerenciamento da educação conforme o modelo de NGP.

Para Coutinho (2016), na correlação de forças que envolvia a educação naquele momento, a questão da qualidade social defendida no âmbito da CONAE 2010 foi suprimida “pelo bloco no poder do presidente Lula da Silva, evidenciando que a proposição para o novo PNE foi direcionada aos moldes das políticas educacionais que se aliam à perspectiva do empresariado, do Todos pela Educação” (Coutinho, 2016, p. 103). Convergia para o sentido de qualidade proposto pelo privatismo, ou seja, uma concepção que gira em torno dos conceitos de “eficiência, produtividade, qualificação (baseada em certificações, sem, contudo, resultar efetivamente em competência) e empreendedorismo” (Coutinho, 2016, p. 108).

Neste sentido, em consonância com Martins (2009), compreende-se também que, mesmo que o “Todos pela Educação – TPE” divulgue seu trabalho como se fosse apenas uma “parceria” com o governo, em favor da educação pública, na verdade, ao longo do tempo, a sua atuação tem sido para fortalecer a pedagogia capitalista, construindo relações de hegemonia²⁰. Isto é, por meio de uma forma mais requintada, a organização vem

¹⁹ A Nova Gestão Pública (NGP) emerge no contexto do neoliberalismo e do gerencialismo como uma estratégia de reconfiguração da ação estatal, incorporando instrumentos típicos da gestão privada, tais como a gestão por resultados, a definição de metas, a meritocracia, a bonificação e os mecanismos de responsabilização (Verger, 2015, p. 16–18). No campo educacional, a NGP tem promovido a centralidade das avaliações externas em larga escala como forma de regulação das políticas públicas, incidindo sobre o financiamento, a organização escolar e o trabalho docente (Oliveira, 2015, p. 640). Essa lógica de eficiência e controle dos resultados tende a reforçar processos de mercantilização da educação, tensionando sua concepção histórica como bem público e direito social (Marques, 2020, p. 92–94).

²⁰ Em Gramsci, os aparelhos privados de hegemonia situam-se no âmbito da sociedade civil e dizem respeito ao conjunto de instituições, organizações e práticas responsáveis pela

procurando estabelecer o consenso (Gramsci, 2007), utilizando os aparelhos privados de hegemonia, como as instâncias do Executivo, para conseguir perpetuar a sua concepção neoliberal de educação. Com certeza, em meio a este processo, o PNE torna-se um importante instrumento de dominação da burguesia brasileira.

Como é possível observar, o processo de organização e elaboração do PNE 2014 permite sinalizar, mais uma vez, que os interesses e os conflitos entre as classes sociais no Brasil ocorrem em um contínuo espaço de disputa. Conforme enunciam Souza e Nunes (2017), a organização da sociedade brasileira pode ser determinada por um tripé, que tem como base as classes sociais, a propriedade privada e, principalmente, a exploração do trabalho.

Se as sociedades capitalistas se baseiam, principalmente, na propriedade privada dos meios de produção, de acordo com estes autores, os interesses daqueles que são os proprietários destes meios tornam-se antagônicos aos interesses dos donos da força de trabalho. Desse modo, “é obvio que a educação que interessa ao empresariado não é aquela que interessa à imensa maioria da população brasileira constituída pelos trabalhadores” (Souza; Nunes 2017, p. 407). São diversos os interesses em jogo, tanto da “sociedade política quanto da sociedade civil” (Souza; Nunes, 2017, p. 394).

A educação tem um papel importante que contribui na superação de tal realidade. Do mesmo modo, também tem um papel singular a classe trabalhadora que, quando unida e organizada, na intenção de constituir-se a partir de condições que promovam a emancipação humana pode, junto à educação, gerar para o Brasil “uma nova ordem social e política” (Souza; Nunes, 2017, p. 394).

Uma nova ordem social e política emancipatória para o Brasil deve ser precedida por uma educação de base e uma classe trabalhadora organizada com autonomia e participação para superar as desigualdades sociais. Desse modo, ao pensar o papel da educação, sabe-se que a CONAE, ao longo da história, sempre teve e continua tendo uma importância simbólica. Isso ocorre justamente pelo seu objetivo democrático, em que se

construção do consenso em torno de um projeto de classe. Conforme explica Saviani (2002), trata-se de instâncias que, embora não integrem diretamente o aparato estatal coercitivo, “atuam na formação do consenso e na direção intelectual e moral da sociedade” (Saviani, 2002). Nessa mesma direção, Neves (2005) destaca que os aparelhos privados de hegemonia constituem mecanismos fundamentais para a consolidação da hegemonia burguesa, uma vez que operam na disputa das concepções de mundo no interior da sociedade civil, articulando interesses privados a projetos políticos mais amplos.

pretende, por meio de um espaço mais participativo, construir políticas mais condizentes com a realidade concreta da sociedade brasileira.

Além do que, o plano nacional tem tido como referência de elaboração as conferências nacionais de educação, o que o torna um importante processo pedagógico coletivo de política (Machado, 2024). Desse modo, ao ser estabelecido um plano, procura-se orientá-lo a partir de uma política de Estado e isso pode permitir que seja possível ultrapassar as limitações impostas por um governo.

Entretanto, este é um horizonte que se deseja alcançar, pois, como pontuou Cara (2019, p. 22), ao longo do governo Dilma, “apenas duas leis importantes da educação foram sancionadas sem cerimônia no Palácio do Planalto: a Lei 12.612/2012 que declara Paulo Freire Patrono da Educação Nacional e a Lei 13.005/2014, que institui o PNE”. A respeito do PNE, observa-se que foram dois os planos nacionais instituídos por lei – PNE 2001–2010 e PNE 2014–2024.

Em meio a este contexto de contradições, o PNE (2014 – 2024) acabou sendo promulgado, com a seguinte estrutura:

[...] dez diretrizes e vinte metas, seguidas das estratégias específicas para sua concretização. Há estratégias específicas para a inclusão de minorias, como alunos com deficiências, indígenas, quilombolas, estudantes do campo e alunos em regime de liberdade assistida. Estabelece, ainda, estratégias para alcançar a universalização do ensino de quatro a dezessete anos, prevista na Emenda Constitucional n.º 59, de 2009 (BRASIL, 2014b). Prevê a correção de fluxo e o combate à defasagem idade-série. Estabelece metas para o aumento da taxa de alfabetização e da escolaridade média da população. A nova lei obriga o Governo a investir 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em um prazo de dez anos (Leite, 2014, p. 561).

Compreende-se que, neste plano, é possível elencar algumas novidades e até mesmo conquistas importantes que seguiram na direção das discussões feitas na CONAE 2010, entre elas, têm-se: a proposição de que o Estado deve garantir o direito à educação, de modo a articular o SNE; o regime de colaboração entre os entes federados, incluindo o FNE como responsável para acompanhar as metas (Coutinho, 2016); a implementação do Custo Aluno – Qualidade Inicial (CAQI) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ); a escolha pela gestão democrática escolar tendo como alicerce a participação da comunidade educativa; a busca pela valorização e pela formação dos profissionais da educação (Dourado, 2016).

Apesar de ter parecido uma grande vitória o fato de o PNE (2014) ter sido sancionado sem nenhum veto da presidenta Dilma Rousseff, pondera-se que ele não

ocupou um lugar destacado neste governo. Na verdade, como explica Coutinho (2016), ao ter sido aprovado sem nenhum veto, ficou evidenciada a derrota da classe trabalhadora em vistas do seu anseio pela qualidade social da educação, conforme era a proposta do documento referência da CONAE 2010.

Uma derrota que se mostrou concretizada também pela proposta de financiamento insuficiente, assim como pelas limitações impostas quanto às condições de ampliação do acesso, cujos insumos mostraram-se exíguos. A respeito do financiamento, sabe-se que os educadores se mobilizaram pelo valor de 10% do Produto Interno Bruto – PIB para a educação.

Coutinho (2016, p. 94) observa, retomando o documento da CONAE, que os objetivos propostos na conferência eram:

[...] aumento dos insumos frente à demanda das matrículas respeitando o custo-aluno-qualidade, enfatizando a reforma tributária e a responsabilidade do Estado em regime de colaboração. Além disso, o documento define a ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, considerando 1%, “de forma a atingir, no mínimo, 7 % do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições)” (Ibid., p.88). O documento também prevê a revogação da Desvinculação de Receitas da União, o aumento dos recursos da educação pela União de 18% para, no mínimo, 20%, e de estados, DF e municípios de 25% para, no mínimo, 30%, adicionando-se a essa receita (advinda dos impostos) percentuais das taxas e contribuições para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Ao elencar estes valores aludidos no documento referência da CONAE 2010, considera-se como ponto importante estabelecido na conferência a busca pela qualidade social, levando em consideração as dimensões intraescolares e extraescolares. Busca-se, desse modo, assegurar que as “desigualdades sociais abissais que prejudicam a permanência dos educandos no processo de escolarização” (Coutinho, 2016, p. 95) não os retire da escola.

Deseja-se, por fim, que o financiamento público promova “o estabelecimento de recursos humanos e materiais a fim de subsidiar o ensino, contemplando as especificidades de todos os níveis e modalidades” (Coutinho, 2016, p. 95). Ao ser proposto o contrário disso, privilegia-se uma outra perspectiva, a de qualidade total, isto é, por meio da pedagogia capitalista já instalada, permite-se que o caminho continue sendo o de ampliar serviços utilizando os menores recursos possíveis.

É preciso estabelecer condições objetivas para a implementação de um plano e, por isso, propor valores que permitam tais possibilidades. Ademais sabe-se que esta proposta enunciada a partir da CONAE 2010, acabou por ser eliminada na versão do Senado. “Ficou estabelecido o investimento progressivo na educação de 7% e 10% do PIB, respectivamente, no quinto e décimo ano de vigência do PNE” (Coutinho, 2016, p. 109).

Helene (2015, s.p.) faz uma considerável reflexão a respeito da proposta de financiamento ressaltado no PNE (2014–2024):

Embora uma das metas do Plano Nacional de Educação, sancionado em junho de 2014, preveja um crescimento de investimento até atingir, em dez anos, 10% do PIB, uma leitura do seu Art.5º desnuda mais um golpe contra a educação pública.

Em lugar de proibir a inclusão entre os gastos educacionais aquilo que não corresponde à educação pública, permite incluir, para fins do atingimento daquela meta, incentivos e isenções de impostos em benefícios de instituições privadas, bolsas de estudo, incluindo aquelas voltadas ao desenvolvimento científico e tecnológico, despesas com o financiamento estudantil (como o FIES, federal, ou o paulista programa Escola da Família, por exemplo) e financiamento de instituições privadas (creches, pré-escolas, instituições voltadas à educação especial).

De todo modo, mesmo a situação tendo sido ampliada e complexificada pela presença do setor privado naquilo que é direito público, compreende-se, que a “adoção do PIB nacional como referência para o financiamento da educação foi, certamente, uma vitória” (Helene, 2015, s.p.). Pode-se entender que houve algum avanço em relação ao financiamento, pois, conforme explica Helene (2015, s.p.), de fato, não é possível, na atualidade, falar a respeito da educação pública sem referir-se “ao seu financiamento e, em particular, ao uso do PIB e da renda per capita como referenciais.”

Entretanto, sabe-se que a ampliação do financiamento deve ser urgente e imediata, deve-se evitar “a prática usual de diluir a meta de elevação dos gastos ao longo do tempo, geralmente definido em dez anos” (Saviani, 2018, p. 99), conforme também foi estabelecido na conferência de 2010. Neste sentido, estas diretrizes da CONAE também têm sido inexpressivas, uma vez que é preciso, com celeridade, considerar a educação no projeto de desenvolvimento do país. Deve-se destinar recursos “de grande monta para equipar plenamente o Sistema Nacional de Educação estabelecendo um patamar para tratar, de fato, a educação com o grau de prioridade que é proclamado nos discursos” (Saviani, 2018, p. 100).

Em concordância com Coutinho (2016), deseja-se o rompimento com a estrutura capitalista neoliberal para que se consiga desenvolver uma educação com qualidade social. Numa perspectiva contra hegemônica, deseja-se ainda que se consiga romper “radicalmente com a relação econômica, social, cultural e política vigente” (Coutinho, 2016, p. 96).

Deve-se pensar uma política de financiamento que esteja comprometida com a qualidade do ensino, em todos os níveis e modalidades, de modo que as necessidades educativas como os recursos materiais, as questões técnico-científicas e pedagógicas, assim como o trabalho educativo, recebam o devido financiamento significativo e imediato “para atender aos interesses da maioria da população brasileira, exigência que nem mesmo a CONAE de 2010 anunciou em suas proposições” (Coutinho, 2016, p. 96).

Para além do valor per capita de referência para a educação, é preciso destacar também, neste período, um fato importante quanto à elaboração e promulgação do PNE - a campanha pelo uso total dos *royalties*²¹ do pré-sal para a educação. Esta foi uma questão que ampliou ainda mais este debate, houve a aprovação do projeto que destina recursos petrolíferos para a educação e a saúde.

Na verdade, o governo assinou o valor de 50% do fundo social do pré-sal e não apenas os seus rendimentos. Entretanto, nas palavras de Cara (2019, p. 20), “a educação venceu, mas não levou”. A lei não foi regulamentada e, por isso, não foi possível obter o aporte de recursos para as políticas educacionais (Cara, 2019).

De todo modo, conforme orienta Saviani (2018), estes recursos são provenientes de uma fonte não renovável. Sendo assim, em consonância com este autor, compreende-se que é importante que o recurso de financiamento “provenha de fontes efetivas, o que aliás já está presente no próprio conceito de PIB” (Saviani, 2018, p. 101). Desse modo, à medida que fosse explorado o pré-sal, os recursos advindos dele estariam embutidos no PIB.

É preciso assegurar e aumentar os recursos educacionais no Brasil, a partir de um olhar para a educação como um bem de produção. Isto significa dizer que os recursos

²¹ A proposta da Campanha foi fortalecida ao ser debatida na Conferência Nacional de Educação de 2010, por iniciativa e pressão dela própria e da UNE (União Nacional dos Estudantes). No mesmo ano, o presidente Lula sancionou a Lei 12.351/2010, que previa que toda exploração e produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluídos do pré-sal seria feita em contrato de partilha, uma modalidade, em tese, muito mais vantajosa para o país. No dia 9 de setembro, a presidenta Dilma sancionou a Lei que destina 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde. E o mais importante: 50% do Fundo Social do Pré-Sal para a educação.

destinados ao ensino não precisam ser subtraídos da economia. Pelo contrário, estes recursos “serão seu elemento propulsor, dinamizando seus diversos setores representados pela agricultura, indústria, comércio e serviços” (Saviani, 2018, p. 100).

O que se pode compreender a respeito da disputa em torno do financiamento é a luta pela apropriação do fundo público, isto é, a “garantia de exclusividade do recurso público para o setor público” (Dourado, 2016, p. 21). Sem o aporte do financiamento “todas as demais metas ficam inviabilizadas” (Saviani, 2018, p. 99).

Em relação à EJA, esta foi contemplada no documento final da conferência por meio dos eixos III, V e VI. A EJA foi estabelecida como direito e, por isso, como política pública de Estado, sendo tratada como “espaço de formação integral da alfabetização e das demais etapas de escolarização, ao longo da vida” (Brasil, 2010, p. 70).

De acordo com Machado (2024, p. 43), esse movimento em defesa da EJA foi muito importante, pois a modalidade vem ganhando centralidade nas discussões destes encontros. Normalmente, ocorrem disputas conceituais ao longo dos debates, principalmente quanto às conclusões dos textos das diretrizes formalizadas ao final do evento. Tais disputas também influenciaram o texto final do PNE (2014 – 2024) em relação à modalidade. Isso revela o quanto a intenção de conseguir ampliar o direito à educação para estes sujeitos é uma luta explícita.

A respeito dos eixos na CONAE que tiveram a EJA como tema de debate, observa-se que, no Eixo III, a discussão feita relacionava-se ao “dualismo estrutural entre o ensino médio e a educação pública profissional” (Laplane; Prieto, 2010, p. 923). Desejava-se a democratização do acesso e das condições de permanência adequadas aos estudantes por meio da garantia de “maior inserção cidadã e profissional ao longo da vida” (Brasil, 2010, p. 65). O intuito era que fosse oferecida uma educação básica de qualidade promovendo a inclusão e a permanência de todos no ensino regular. Além disso, esperava-se propiciar aos trabalhadores a possibilidade da educação superior por meio de políticas públicas de inclusão social (Brasil, 2010).

Em relação ao Eixo V, cujo debate esteve relacionado ao Financiamento e ao Controle social, buscou-se relacionar a necessidade da destinação de valores diferenciados para as escolas que “atendam crianças, adolescentes, jovens e adultos com desafios de inclusão, com pessoas com deficiências, populações do campo, populações ribeirinhas, quilombolas e indígenas” (Laplane; Prieto, 2010, p. 925). Discutiu-se ainda a questão da regulação do setor privado (Brasil, 2010, p. 107) que, conforme já mencionado, deve limitar a participação “de capital estrangeiro na educação, retomando

os marcos da educação como direito e não como mercadoria, garantindo fiscalização efetiva para evitar abusos”.

Em relação ao Eixo VI, denominado como eixo prático, político e pedagógico para as políticas educacionais, Laplane e Prieto (2010, p. 933) fazem um importante apanhado sobre as discussões relacionadas à EJA:

Da mesma forma, a “educação de jovens e adultos” (EJA) requer a consolidação de uma política que garanta a “formação integral”, que envolva a alfabetização e as demais etapas da escolaridade. Assim, a EJA deve estar pautada pela “inclusão e qualidade social” e, do ponto de vista da gestão e do financiamento, deve estar em igualdade de condições em relação às “demais etapas e modalidades da educação básica” e deve estar presente, também, na “implantação do sistema integrado de monitoramento e avaliação”. A “idade mínima de 18 anos para exames de EJA” deve ser considerada e garantido “o atendimento de adolescentes de 15 a 17 anos” pelo ensino regular, por meio de práticas voltadas para esses alunos, “com possibilidade de aceleração de aprendizagem e a inclusão de profissionalização (...)”. O Documento Final aponta também para a consolidação de “uma política de formação permanente” destinada aos professores desse nível de ensino, que devem ser licenciados/as.

Conforme pode ser observado, as propostas políticas para a EJA expressam reivindicações já conhecidas. São proposições “que há muito vêm se organizando para reivindicar a implantação e o incremento de políticas que garantam o direito à educação e à cidadania” (Laplane; Prieto, 2010, p. 935). Tal cenário configura um processo de disputa explícita entre a burguesia brasileira e a classe trabalhadora e que pôde ser sentida de modo concreto ao longo deste período. Segundo Coutinho (2016), a diferenciação entre as concepções de educação que permearam este processo foram muitas e, em relação à EJA, mais profundas ainda.

Havia dois tipos de concepções em disputa, uma era defendida pela Confederação dos Empresários e pelo Sistema “S”, que propunha como qualidade de ensino a manutenção restrita de uma formação que buscasse a qualificação dos sujeitos “para diferentes postos de trabalho, refletindo polivalência, adaptabilidade, empregabilidade, etc.” (Coutinho, 2016, p. 88). Já a outra concepção, proposta pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), buscava promover a “democratização do acesso e da permanência, no desenvolvimento da capacidade político-crítica, na oposição ao caráter utilitarista e funcionalista da educação, entre outros aspectos” (Coutinho, 2016, p. 88).

A partir dessas disputas conceituais e políticas, é possível avançar para a análise das Metas da EJA no PNE (2014–2024). Devido ao financiamento insuficiente, a

modalidade acabou sendo relegada. Como relaciona Coutinho (2016), para além dos escassos recursos, o fortalecimento das parcerias com o setor privado resultou em uma concepção de EJA voltada ao “trabalho simples, com ensino limitado ao tecnicismo, certificação, e com caráter aligeirado, alinhado à aquisição de competências, potencial de empregabilidade e ações empreendedoras” (Coutinho, 2016, p. 139).

Trata-se, portanto, de uma educação funcional às demandas da reestruturação produtiva típica do Estado neoliberal, que se distancia das orientações mais amplas de formação humana defendidas nos debates dos eixos III, V e VI da CONAE 2010. Ainda que o documento final da conferência não utilize explicitamente a categoria da omnilateralidade, nele estavam presentes formulações que apontavam para uma concepção de formação integral, compreendida como direito e orientada para além da mera adequação ao mercado de trabalho.

Nesse sentido, a contradição não se estabelece entre dois projetos homogêneos, mas entre as disputas expressas no interior da conferência — que tensionavam perspectivas emancipadoras e funcionais — e a forma como tais orientações foram retraduzidas no Plano Nacional de Educação (2014–2024), no qual prevaleceram diretrizes compatíveis com a lógica da reestruturação produtiva. É a partir dessa contradição que se toma como ponto de partida a análise das Metas da EJA no PNE, buscando evidenciar seus desafios, limites e potencialidades ao longo do decênio.

Reconhece-se que as Metas relativas à Educação de Jovens e Adultos (EJA) não se encontram isoladas nem são independentes entre si. Ao contrário, articulam-se e dependem de outras metas do Plano Nacional de Educação, como a Meta 7, que trata da qualidade da educação básica em todas as suas etapas; a Meta 19, referente à gestão democrática; e a Meta 20, vinculada ao financiamento da educação.

No que se refere especificamente ao direito à educação de jovens e adultos, o PNE (2014–2024) estabelece três metas diretamente direcionadas à modalidade — as Metas 8, 9 e 10. Além dessas, a Meta 3, voltada à universalização do ensino médio, incide de maneira significativa sobre a EJA, uma vez que contempla também jovens e adultos que não tiveram acesso ou permanência nessa etapa da educação básica na idade considerada regular.

É preciso considerar, com Santos et al. (2023), que, ao se comparar o PNE vigente com o plano anterior, identificam-se similaridades que indicam certa continuidade das políticas voltadas à EJA. No primeiro PNE (2001–2011), havia apenas uma meta explicitamente dedicada à modalidade, enquanto, no PNE (2014–2024), observa-se a

presença de três metas específicas, além de outras metas que, embora não formuladas exclusivamente para a EJA, produzem efeitos diretos sobre a escolarização de jovens e adultos, como é o caso da Meta 3.

Muitas das orientações “do PNE de 2001 foram, de certo modo, incorporadas ao PNE de 2014 (Santos et al., 2023, p. 30).” A análise do documento permite verificar, em relação à EJA, a presença de fatores que revelam distintas perspectivas educacionais em disputa ao longo do tempo no que se refere à modalidade. Para tanto, esta pesquisa elenca os seguintes eixos analíticos: a universalização da educação, a alfabetização de jovens e adultos, a elevação da escolaridade, a profissionalização e, por fim, o privatismo — elemento que perpassa transversalmente as metas analisadas.

Por universalização da educação, compreende-se o objetivo de garantir o sistema educacional a todos, por meio de condições reais para que o estudante conclua seu ciclo de aprendizagem. Para a EJA, exige-se que sejam superadas as formas escolares rígidas que são feitas a partir de um currículo uniforme que é “inadequado para atender à pluralidade das demandas formativas e a diversidade sociocultural dos educandos” (Di Pierro, 2000, p. 26).

Sobre a alfabetização de jovens e adultos, sabe-se que esta deve levar o sujeito à compreensão e à vivência daquelas funções concretas relacionadas à escrita em sociedade, de modo que o aprendizado para estes sujeitos “sirva como instrumento de luta na conquista da cidadania” (Maciel, 2006, s.p.). Ainda, como explica Paiva (2024, p. 22), numa sociedade grafocêntrica, deve-se falar sobre o direito de ler e escrever, “ainda que muitas pessoas tenham sido convencidas de que não são capazes de aprender”.

Nesse contexto, a escolarização ou a elevação da escolaridade deve ser voltada aos níveis de ensino Fundamental e Médio e, portanto, deve também ser oferecida aos jovens e adultos, para que sejam transmitidos aqueles conhecimentos que são necessários à vida, além da possibilidade de novos hábitos. Espera-se também que seja possível determinar novos “padrões pelos quais se haveria de instituir, de modo organizado e sistemático, uma ‘vontade geral democrática’ até então inexistente no país” (Cury, 2008, p. 297).

Estabelecer uma educação que repense a realidade do jovem e do adulto é também estruturar novas possibilidades de profissionalização para estes sujeitos, de maneira que, para a modalidade, o direito à educação não tenha como horizonte a pedagogia capitalista imposta pelo privatismo educacional, cuja intenção maior tem sido a de estabelecer uma formação de força de trabalho para o mercado. A educação faz parte de diversos espaços

nos quais é possível aprender de vários modos, dentre as tantas possibilidades, elencam-se as aprendizagens por meio de questões relacionadas a gênero e etnia; a educação ambiental; a educação do trabalhador que é realizada nos sindicatos e nos espaços das várias empresas (Paiva, 2024).

A partir do estabelecimento destes fatores, pode-se analisar a Meta 3, cuja proposta busca, universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento (Brasil, 2014).

Esta meta é constituída por 14 Estratégias, cuja intenção tem maior relação com o Ensino Médio do que com a EJA propriamente. Observa-se, a partir das suas estratégias, que de modo geral é uma meta cujo objetivo busca promover a universalização do atendimento aos estudantes por meio da elaboração de currículos mais flexíveis e diversificados, em que as dimensões estabelecidas devem estar relacionadas, entre outros aspectos, à ciência, à tecnologia e ao trabalho, de modo a garantir a formação básica dos estudantes.

Propõe-se como necessidade nesta ação fazer a correção do fluxo entre o ensino fundamental e o ensino médio, a partir dos sistemas de avaliação. Do mesmo modo, deve-se incentivar a expansão das matrículas para a educação profissional, com estímulo à participação dos adolescentes em cursos na área científica e tecnológica.

Ao associar a universalização e a elevação da escolaridade a partir dessa Meta para a EJA, compreende-se que o ponto mais relevante para a análise dessa ação está na materialidade da vida destes sujeitos. Isto é, as condições precárias de vida de grande parte dos adolescentes levam-nos a buscar muito mais por um trabalho do que pelo estudo. Desse modo, estes estudantes encontram na modalidade da EJA a possibilidade de conseguir acelerar o processo de estudo para que estejam mais aptos a uma colocação no mercado de trabalho. Sabe-se que o resultado desse processo continua sendo “uma grande defasagem idade-série” (Velis, 2013, p. 112). Os adolescentes das periferias têm sido presença cada vez maior na modalidade e os índices de abandono escolar continuam sempre muito altos.

Esta questão propicia refletir também a respeito da forma como a escola compreende a realidade destes sujeitos, de modo que se repense o processo escolar fragmentado, imbuído por uma atmosfera de reprovação que têm afastado estes estudantes. Como orientam Machado e Alves (2017), gestores e professores precisam

analisar e considerar as propostas elencadas nas metas, tendo nelas a estruturação para a EJA.

Sabe-se que o índice de evasão, repetência e retenção no Brasil é extremamente elevado. Desse modo, compreende-se que esta é uma meta cuja proposição poderia impactar de forma positiva a vida do estudante se conseguisse propiciar ao jovem de quinze e dezessete anos a continuidade dos estudos por meio do acesso ao ensino médio, conforme é o seu direito (Leite, 2014). Entretanto, esses jovens que buscam pela EJA, também devido à dificuldade de adequar-se ao currículo proposto na escola, escolhem a modalidade tanto por não conseguir acompanhá-la, quanto - e principalmente - pela oportunidade de acelerar seus estudos.

Ao se proporem diretrizes voltadas à flexibilização curricular com o objetivo de universalizar o atendimento educacional, torna-se fundamental refletir sobre como essa flexibilização tem aberto caminho para a ampliação da oferta da Educação a Distância (EaD) na EJA. Nesses casos, o EaD tende operado predominantemente como instrumento de aceleração e certificação, em detrimento de uma formação que responda efetivamente às necessidades e especificidades desse público.

Essa dinâmica mostra-se ainda mais problemática quando incide sobre adolescentes que, embora em plena capacidade de estudar, foram historicamente excluídos do acesso e da permanência na escola por condicionantes sociais, econômicos e estruturais, sendo posteriormente incorporados à EJA sob formatos pedagógicos precarizados. Essa lógica revela a persistência de uma visão reducionista da EJA, marcada por seu caráter de suplência e aligeiramento, contrariando os princípios de uma proposta que deveria valorizar a diversidade dos sujeitos envolvidos e promover a educação ao longo da vida. Ou seja, o ideal seria buscar uma educação que assegurasse a formação humana integral, que superasse a estrutura rígida do modelo educacional regular, muitas vezes incompatível com a realidade e as demandas dos estudantes da EJA.

A questão da integração com a educação profissional proposta entre as estratégias também deve ser considerada com cuidado, visto que, quando se pensa a profissionalização dos jovens e adultos, considera-se que esta integração não deve ser feita de modo aligeirado, como é a cultura vigente. Ao contrário, deve-se levar em conta as “dimensões fundamentais da vida social dos estudantes ao currículo escolar – dimensões do trabalho, da ciência e da cultura, da tecnologia, dentre outras” (Ramos, 2016, p. 8).

Para isto, compreende-se que ao ser proposta a elevação da escolaridade destes sujeitos, isso de modo algum deve acontecer para discipliná-los a partir de uma formação geral e profissional que contemple muito mais uma pedagogia capitalista imposta pelo privatismo, do que uma proposta que os eleve enquanto classe trabalhadora. Deseja-se superar e romper com a lógica que tende a repetir cada vez mais a Teoria do Capital Humano, cuja reedição promove a dualidade da educação e do tecnicismo (Ramos, 2016).

A partir dessa lógica, determinada pelo mercado capitalista, compreende-se que o direito à educação também vem sendo regulado e, por causa disso, esvaziado. Impõe-se uma pedagogia fragmentada “subsumida ao caráter economicista da educação, que se tornou hegemônico na modernidade” (Ciavatta; Ramos, 2011, p. 31).

Apesar de ser possível encontrar no Brasil vários instrumentos legais que fundamentam a EJA enquanto modalidade da educação básica, observa-se, por outro lado, que a modalidade continua sendo atendida por uma gama de projetos e propostas que têm como referência o ensino supletivo, marcado pelo aligeiramento educacional com ações fragmentadas, pontuais e paliativas. Na verdade, o que se deseja é a superação desta prática, isto é, em consonância com Julião (2024), compreende-se que a EJA precisa ser estruturada como política estratégica que promova o desenvolvimento humano e social de seus estudantes.

Ações como as que estão propostas na Meta 3 poderiam surtir grandes efeitos pelo fato de objetivarem a continuidade dos estudos de adolescentes e jovens, se tiverem como premência mecanismos que possibilitem tal realidade. É preciso pensar em formas de “assistência estudantil, alimentação, transporte, acesso a um ambiente virtual de aprendizagem na escola, professores formados para lidar com estes sujeitos trabalhadores estudantes” (Machado, 2024). Tal constatação atesta para a necessidade fundamental de que o governo invista em políticas públicas e sociais mais integradas. Ademais, como orientam Ciavatta e Ramos (2011), almeja-se que se deixe de reduzir a educação para estes sujeitos à funcionalidade do mercado, partindo para uma travessia acidentada permeada por uma educação unitária omnilateral politécnica entre o ensino médio e a educação profissional como política pública.

Em relação à Meta 8, tem-se como ação a seguinte proposição: elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Conforme é possível observar, o fator elevação da escolaridade é um tema preponderante para esta Meta, que está articulada por meio de seis Estratégias e que tem como foco o jovem trabalhador.

Em meio às Estratégias, têm-se também como fatores de análise, a profissionalização e o privatismo, principalmente devido à Estratégia 8.3, que busca: “garantir o acesso gratuito aos exames de certificação da conclusão do Ensino Fundamental e Médio” (Brasil, 2014, p. 68). Além desta, visa-se à Estratégia 8.4, cuja estrutura busca: expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados.

De modo geral, a Meta 8 traz como propósito fazer a institucionalização de programas que possam desenvolver tecnologias para a correção de fluxo de alunos da EJA. Esta meta tenta estabelecer o acompanhamento individualizado dos estudantes com maior dificuldade, de modo a oportunizar a continuidade dos estudos após a alfabetização. Ela institui a educação técnica e profissional, assim como estabelece ações afirmativas que contemplem os jovens e adultos do campo, aos mais pobres entre a população preta e parda, e aqueles de regiões com menor escolaridade.

As contradições que aparecem quanto ao fator elevação da escolaridade ficam bem evidenciadas nesta meta e nas suas Estratégias também. Principalmente, quando se propõe a correção de fluxo, visto que esta questão não contribui para pensar a EJA a partir da qualidade social para todos, conforme foi a proposta estabelecida na CONAE 2010.

Outrossim, ao pensar em corrigir fluxo, a meta reforça a ideia de que a modalidade pode ser ministrada de modo provisório, desconsiderando os grandes números de estudantes que não conseguiram concluir a educação básica. Isto é, por serem trabalhadores, tais estudantes tiveram a sua vida modificada ao longo do tempo e por isso necessitam de ações formativas diferenciadas, que considerem a sua trajetória, o seu tempo de aprendizagem e principalmente a sua identidade (Machado; Alves, 2017).

A respeito dos fatores profissionalização e privatismo, estes podem ser apontados nesta meta como um grande desafio para pensar o direito à educação pública e de qualidade. Sabe-se que a questão da certificação, estabelecida principalmente na Estratégia 8.3, demarca um ponto comum na história educacional brasileira, quando se deixa de priorizar a aprendizagem dos trabalhadores para estabelecer uma proposta de certificação em que a “concepção de qualidade converge para a aquisição de

competências, potencial de empregabilidade e ação empreendedora” (Coutinho, 2016, p. 6).

Por causa disso, têm crescido a procura pelos exames de certificação, como o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)²², de modo a diminuir cada vez mais as matrículas para a EJA presencial. Para além disso, o ENCCEJA tem sido colocado como balizador das práticas dos professores que precisam privilegiar os conteúdos programáticos estabelecidos no exame. Apesar de uma proposta emancipatória cuja intenção deve ser a de propiciar ao trabalhador uma formação humana mais ampla e não apenas para a profissionalização. Tudo isso, favorece à “indústria do supletivo” que é uma “perspectiva certificatória e hegemônica” (Ventura, 2019, p. 114).

Neste sentido, considerando a realidade proposta nesta meta, para os jovens e adultos entre 18 a 29 anos, observa-se também que, devido à Estratégia 8.4, o setor privado ampliou-se quanto à oferta da educação profissional (Velis, 2018). Os recursos públicos destinados à iniciativa privada vêm crescendo substancialmente.

Em 2013, com a criação do Pronatec/Bolsa formação e com o apoio do Sistema “S” juntamente a outras instituições privadas, essa realidade tornou-se ainda mais concreta no país (Machado; Alves, 2017). Tal cenário revela como os conflitos em torno do direito à educação da classe trabalhadora assim como o fortalecimento da rede pública de educação profissional é uma constante disputa.

Conforme aponta Lombardo (2019) em sua pesquisa, o crescimento e a presença dominante dos projetos privados associados à formação escolar dos jovens têm demonstrado o quanto as concepções de sociedade e de educação que estão em disputa, intencionam conseguir acelerar os jovens em defasagem de idade-série e isso “tem se

²² O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) foi realizado pela primeira vez em 2002 para aferir competências, habilidades e saberes de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou Ensino Médio na idade adequada. São finalidades do ENCCEJA: construir uma referência nacional de autoavaliação para jovens e adultos por meio de avaliação de competências, habilidades e saberes adquiridos em processo escolar ou extraescolar; estruturar uma avaliação direcionada a jovens e adultos que sirva às Secretarias de Educação para que estabeleçam o processo de certificação dos participantes, em nível de conclusão do Ensino Fundamental ou Ensino Médio, por meio da utilização dos resultados do Exame; oferecer uma avaliação para fins de correção do fluxo escolar; construir, consolidar e divulgar seus resultados para que possam ser utilizados na melhoria da qualidade na oferta da Educação de Jovens e Adultos e no processo de certificação; construir parâmetros para a autoavaliação do participante, visando a continuidade de sua formação e sua inserção no mundo do trabalho; possibilitar o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre educação brasileira (Ventura; Oliveira, 2020).

mostrado um campo lucrativo para ONG's, Institutos e Fundações” (Lombardo, 2019, p. 75). Ou seja, a adequação da “formação escolar deste público jovem (18 a 29 anos) às necessidades do mercado fica garantida, não só pelo domínio de projetos privados, mas pelo investimento direto do governo na formação desses trabalhadores desde muito cedo” (Lombardo, 2019, p. 76). Desse modo, a EJA tem sido mantida a partir de uma formação simples para estabelecer a força de trabalho para o mercado capitalista.

Conforme aponta Lombardo (2019) em sua pesquisa, o crescimento e a presença dominante de projetos privados de correção de fluxo, aceleração da aprendizagem, certificação e qualificação profissional de curta duração, associados à formação escolar de jovens, têm demonstrado o quanto as concepções de sociedade e de educação em disputa buscam acelerar trajetórias escolares marcadas pela defasagem idade-série. Tais iniciativas, frequentemente operacionalizadas por ONGs, institutos e fundações empresariais, “têm se mostrado um campo lucrativo” (Lombardo, 2019, p. 75).

A partir deste contexto, depreende-se que, tanto a Meta 8, já referenciada, quanto às Metas 9 e a Meta 10 a seguir, convergem para uma proposta que atesta a consolidação do privatismo na educação pública brasileira. A EJA tornou-se *locus* para a atuação dos empresários a partir da educação profissional.

Ao longo do tempo, a ideia de suplência foi tornando-se um modo de ampliar a escolaridade média destes sujeitos, assim como também uma forma de reduzir o analfabetismo de forma superficial. Isto vem sendo feito por ações contraditórias cujas orientações estão direcionadas por projetos de aceleração. Estas ações são direcionadas por meio de uma diversidade de programas sem relação com a continuidade dos estudos para estes sujeitos.

São realizadas também por meio da aplicação de exames de certificação com investimento público nas redes privadas e filantrópicas. Desse modo, vem sendo possível expandir e ofertar a modalidade, tendo como centralidade a via da profissionalização (Lombardo, 2019). Tal estratégia tem sucateado a qualidade do processo de escolarização de jovens e adultos.

Em relação à Meta 9, têm-se como proposição: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional (Brasil, 2014). Observa-se que para esta meta os fatores elevação da escolaridade e alfabetização dos jovens e dos adultos são elementos centrais que

contribuem na discussão a respeito desta proposição. Não é possível deixar de elencar também os fatores da profissionalização e do privatismo, visto que ambos estão presentes em meio às Estratégias para essa meta.

A Meta 9 está estabelecida por doze Estratégias, cujas ações baseiam-se na realização de diagnósticos dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para que seja possível a realização da busca ativa por vagas na EJA, de modo a assegurar a oferta da alfabetização e a continuidade da educação básica. Demarca-se também como objetivo, o oferecimento de ensino nos estabelecimentos penais incluindo a formação docente necessária a esta atribuição. Estabelece-se ainda o atendimento adequado às necessidades de aprendizagem dos jovens e adultos, tendo atenção às pessoas idosas e com deficiências.

Busca-se desenvolver e manter programas de transporte, alimentação e saúde, bem como criar benefícios adicionais no programa nacional de transferência de renda para aqueles que frequentarem cursos de alfabetização. Há, ainda, a proposição pela realização de avaliação, por meio de exames específicos para que seja possível conferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de quinze anos (Mansutti, 2022).

Um aspecto relevante sobre esta meta, que aponta para as contradições presentes desde o processo de promulgação deste PNE (2014), está justamente no uso do termo “erradicação do analfabetismo”. Termo já superado que não encontra sentido para a realidade de desigualdade brasileira. Em concordância a Alvarenga (2015, p. 120), o uso dessa expressão ignora o “caráter histórico da produção do analfabetismo no Brasil”.

Desse modo, encontrar esta expressão num documento oficial tão importante como é o plano nacional contraria a proposição de qualidade social estabelecida na CONAE 2010. Além disso, afasta-se da compreensão de que o acesso e a permanência na educação são direitos assegurados pela Constituição de 1988 e, por isso, são de responsabilidade do Estado.

O fator elevação da escolaridade e alfabetização, que podem ser demarcados a partir dessa Meta, parecem estar muito mais alinhados à perspectiva de qualidade total, imposta pela gestão neoliberal, do que pela perspectiva de qualidade social desejada pela sociedade civil organizada. Obedecendo, dessa forma, muito mais ao princípio da focalização cuja intenção e medidas devem ser executadas para produzir resultados de alívio à pobreza (Alvarenga, 2015).

Na contramão disso, deseja-se que o trabalho pela alfabetização aconteça por meio da realidade material concreta da grande maioria dos jovens e adultos brasileiros, cuja

desigualdade e exclusão tem produzido ao longo do tempo altos índices de pessoas analfabetas ou analfabetas funcionais. Isto é, esta não é somente uma questão de política pública da educação básica. No Brasil, por séculos, foi negado, “de modo elitista e seletivo, a seus cidadãos, o direito ao conhecimento pela ação sistemática da organização escolar” (Cury, 2008, p. 294).

As políticas de EJA devem ser significativas de modo a assegurar o acesso e a permanência deste público na escola. Apesar dos vários programas e tentativas ao longo do tempo, ainda não foi possível alcançar a universalização da alfabetização. Como aponta Machado (2024), aqui no Brasil, na terceira década do Século XXI, ainda é possível encontrar mais de 10 milhões de pessoas acima de 15 anos analfabetas.

Em síntese, compreende-se, nesta pesquisa, que, apesar das proposições estabelecidas pela Meta 9, o Estado Nacional Brasileiro, por meio do Ministério da Educação, ainda precisa priorizar em sua agenda, com maior clareza, políticas de enfrentamento ao analfabetismo, garantindo o aumento da escolarização por meio da EJA. É preciso estipular ações que promovam, conforme atesta Damasceno (2019, p. 137), a constituição de um “sistema nacional de educação e um efetivo regime de colaboração entre os governos (federal, estadual e municipal)”.

Apesar de o Plano Nacional de Educação (2014–2024) ter como uma de suas finalidades o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federativos, observa-se a ausência de mecanismos concretos para viabilizar essa prática, sobretudo no que diz respeito à ampliação da qualidade do ensino e ao aumento da escolarização de grupos historicamente excluídos (Segatto; Oliveira; Silva, 2024). Ainda que o plano tenha contribuído para intensificar o debate sobre o tema, o federalismo educacional brasileiro continua operando de forma descentralizada, sem instrumentos efetivos de cooperação. Como destaca Araújo (2010), a União, mesmo dispondo de maior capacidade técnica e financeira, limita-se, em grande medida, à formulação de políticas, sem assumir o papel de coordenação ativa do sistema.

Nesse contexto, embora o discurso sobre o regime de colaboração esteja presente nos marcos legais e nos planos educacionais, sua efetividade permanece restrita, sem impactos significativos na organização e na articulação do sistema nacional de educação. No caso específico da EJA, a cooperação entre União, estados e municípios seria fundamental para o desenvolvimento de ações eficazes de alfabetização. Essa necessidade acentua-se diante da diversidade do público atendido por essa modalidade, composto majoritariamente por sujeitos em situação de vulnerabilidade social e por grupos

historicamente marginalizados que não tiveram acesso à educação formal em tempo oportuno.

Esta é uma realidade desafiante para os estados e municípios que precisam organizar-se para urgentemente e concretamente ofertar a escolarização para um imenso número de jovens e adultos que ficaram relegados historicamente do seu direito à educação. Para tanto, é preciso também propor formação aos professores a fim de que trabalhem na aplicação de metodologias que atinjam o público da EJA de maneira que este sinta-se mobilizado a estudar (Machado; Alves, 2017).

Sendo assim, é preciso analisar a Estratégia 9.6 com ressalvas, uma vez que esta estabelece a avaliação por meio de exames específicos que confirmem grau de alfabetização a este público. Compreende-se que devido à centralidade dos fatores profissionalização e do fator privatismo, esta ação não deve ser proposta apenas com a intenção de formar força de trabalho para o mercado capitalista, como tem sido o mais comum em relação à modalidade.

Sobre a diversidade de público demarcada nesta meta - educação no sistema prisional e educação para os idosos - compreende-se que este é um aspecto positivo, já que a maioria das políticas públicas implementadas têm focado no jovem e no adulto trabalhador. Importa compreender a respeito destes públicos a forma de superar, na educação prisional, os desafios específicos que exigem um planejamento cuidadoso e articulado entre os entes federados (Velis, 2018). Assim como para os idosos, o estabelecimento de uma proposta de escolarização com ritmos, estratégias e objetivos diferenciados é imprescindível, de modo que esses sujeitos reconheçam, na oportunidade de retomar os estudos, a possibilidade de acessar um direito historicamente negado, em razão de múltiplas determinações sociais, econômicas e educacionais (Leite, 2014).

Neste sentido, fechando a tríade de Metas que estão articuladas entre si e que abrem espaço concreto à retórica da profissionalização e do privatismo, por meio de uma concepção de “educação como mercadoria”, passa-se a analisar agora a Meta 10, última ação estabelecida no PNE 2014 que tem como foco os trabalhadores da EJA. Esta é uma ação em que a educação profissional fica evidenciada e, por isso, requer uma análise mais acurada quanto ao sentido que se deseja, enquanto classe trabalhadora, para a profissionalização de adultos.

Em suas proposições, a Meta 10 visa a: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional (Brasil, 2014). É uma meta que possui

onze estratégias cujos objetivos priorizam a diversidade curricular e a integração entre a EJA e a Educação Profissional.

O intuito é atender as características do público da modalidade, isto é, as populações do campo, os itinerantes, indígenas e quilombolas, pessoas com deficiência e aquelas pessoas que estão privadas de liberdade. Visando instituir também um programa de assistência aos trabalhadores para que consigam continuar os estudos, além de prover equipamentos e produção de materiais didáticos de modo a reconhecer os saberes adquiridos nas experiências da vida e do trabalho (Mansutti, 2022).

Nesta pesquisa, compreende-se que o conceito de Educação Profissional e Tecnológico não deve estar dissociado da educação básica, justamente pelo fato de que o princípio educativo do trabalho é um valor substancial para a vida do trabalhador e da trabalhadora. É preciso integrar educação profissional e educação básica como uma ação objetiva importante que contribui para o problema concreto da classe trabalhadora brasileira.

Entretanto, observa-se que está ainda é uma proposta tímida estabelecida nesta meta, com estratégias vagas, em que o atendimento ao jovem e ao adulto ocorre muito mais visando ao mercado de trabalho do que para a formação integral do indivíduo. Observa-se que a proposta ainda está muito esvaziada do sentido que se pretende quanto à profissionalização da classe trabalhadora, principalmente por estar alicerçada à hegemonia do privatismo educacional.

Observa-se também, neste sentido, o grande interesse governamental pela aceleração do processo de parceria com o empresariado, como se por meio dessa combinação fosse possível resolver de algum modo a falta de formação da sociedade brasileira, oportunizando empregabilidade. Na verdade, esse alinhamento demarca a luta empreendida pela classe trabalhadora, uma vez que agindo assim os jovens e adultos são submetidos a “viver uma situação de exceção da cidadania dentro do próprio ‘Estado de Direito’” (Alvarenga; Macedo, 2019, p. 89).

Sabe-se que os programas que estão alinhados a essa perspectiva são o PROJOVEM, PROEJA e, principalmente o PRONATEC, as quais estão vinculados à iniciativa privada e por isso acabam formando os sujeitos como “mão de obra necessárias à manutenção e aos saltos tecnológicos do sistema produtivo capitalista” (Lombardo, 2019, p. 78). Desse modo, compreende-se que estes sujeitos ficam destinados à subalternidade, ou seja, são afastados cada vez mais dos saberes especializados e, por isso

mesmo, tornam-se alvos de “políticas focais frágeis e passíveis de rápida descontinuidade” (Teixeira; Rummert, 2019, p. 12).

O fato de a Resolução CNE/CEB nº 3/2010 permitir que a EJA seja ofertada por meio da Educação a Distância (EaD), conforme previsto na Estratégia 10.3, pode ser interpretado, no contexto das reformas educacionais orientadas pelo neoliberalismo, como um elemento que tende a reforçar a lógica do sistema produtivo capitalista. Isso porque tal modalidade tem sido mobilizada como alternativa de menor custo para a formação da classe trabalhadora, por meio da ampliação de cursos técnicos e profissionalizantes semipresenciais. Ademais, a utilização de professores e tutores na condição de bolsistas intensifica a precarização do trabalho docente na modalidade. Essa forma de oferta encontra-se em franca expansão, com participação expressiva da iniciativa privada na educação pública (Lombardo, 2019).

Para além de pensar a questão do privatismo, torna-se possível compreender a partir desta análise a respeito das Metas para a EJA que, num Estado Neoliberal, o desenvolvimento social ocorre de forma desigual e combinada (Damasceno, 2019). Isso propicia o entendimento de que acabam sendo gerados dilemas que desafiam a superação da realidade de milhões de jovens e adultos que, mesmo tendo alcançado conquistas com quatro metas numa política de Estado conforme é o objetivo do Plano Nacional, eles ainda não conquistaram plenamente seu direito à escolarização com políticas públicas efetivas.

Conquistar essas Metas para a Educação de Jovens e Adultos, de modo algum encerra o processo de luta educacional, ao contrário, impulsiona-as. Isto se dá justamente pelo fato de que os planos de Educação não são acabados e sim o oposto, são a expressão de um instrumento de luta (Cury, 2002). Como tal, devem ser considerados sobremaneira para que a modalidade da EJA seja colocada em outro patamar na política educacional brasileira.

3.3 GOLPE E A ASCENSÃO CONSERVADORA DO BLOCO NO PODER DO GOVERNO BOLSONARO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A EJA

Nesta pesquisa, acredita-se que, apesar de a escolarização de jovens e adultos ser assegurada como direito na Constituição Federal de 1988 e também na LDB 9.394/96, esta continua sendo um terreno de disputa, devido à correlação de forças que é estabelecida a cada conjuntura de governo. Compreende-se também, justamente por isto, que os planos nacionais de educação são fundamentais para que este direito transcorra de maneira concreta, permitindo ao trabalhador o acesso ao pleno conhecimento

universalmente produzido, assim como aos saberes especializados (Teixeira; Rummert, 2019).

Muito se discute sobre o direito à educação do trabalhador e sobre a importância que tem um plano nacional de educação pelo fato de que ambos estão imersos em processos de profundas contradições sociais que são determinantes para a vida e também para o trabalho destes sujeitos. Essas contradições apontam para o tipo de sociedade que se deseja formar.

Ao buscar compreender, conforme é o objetivo deste estudo, a escolarização de jovens e adultos no PNE 2014, deseja-se contribuir para o desvelamento destas contradições a partir das perspectivas educacionais em disputa que, ao longo do tempo, vão estabelecendo a formação educacional para a classe trabalhadora. Desse modo, observa-se que somente a lei, sozinha, não é sinal de seguridade educacional e muito menos é motivo suficiente para que seja proporcionada uma educação emancipatória que valide de forma material e simbólica os anseios destes sujeitos por um projeto de sociedade mais justa e democrática.

Desse modo, observa-se que é fundamental que a classe trabalhadora se organize, pois, a oferta da EJA enquanto política educativa é marcada por contradições que colocam em xeque a escolarização para estes sujeitos. Compreende-se que enquanto política pública estatal, há uma permanente disputa intencional e, desse modo, os jovens e os adultos devem ser vigilantes para que seja garantida uma oferta de educação adequada à realidade concreta de suas vidas (Paiva, 2024). É preciso militar pela educação pública, uma vez que “o mais difícil não é um direito, mas protegê-lo” (Bobbio, 1992 *apud* Paiva, 2024, p. 33).

O PNE 2014 teve como referência a singular Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), da qual se originou a primeira estrutura deste plano, elaborada com ampla participação da sociedade civil organizada. Contudo, a educação destinada à classe trabalhadora já se encontrava, anteriormente à promulgação da Lei nº 13.005/2014, organicamente vinculada a um processo histórico e estrutural de desigualdade, próprio da sociabilidade capitalista brasileira, na qual os bens culturais se distribuem de forma desigual entre as diferentes classes sociais. Tal configuração decorre do fato de o Brasil apresentar uma formação social marcada por um Estado capitalista, neoliberal, patrimonialista e autoritário, atravessado por tensões do “passado que se alongam no presente” (Alvarenga, 2016, p. 136). Nesse sentido, a história do país revela-se

profundamente determinada pela organização e pela divisão social do trabalho (Teixeira; Rummert, 2019).

As tensões do passado realçadas por Alvarenga (2016) alongam-se no presente e isto ficou bem evidenciado, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no ano de 2016. Pode-se compreender que as estruturas de organização e divisão social do trabalho foram remodeladas a partir deste momento. Principalmente quando se compreende também que nos anos do governo do PT, apesar de, nesse período, terem sido preservados e ampliados os grandes interesses das frações burguesas, sabe-se que, por outro lado, ao longo destes anos, a gestão petista conseguiu também diferenciar-se dos governos anteriores, pelo fato de ter incluído programas sociais como o “Bolsa família”, políticas de valorização do salário mínimo, o programa “Minha Casa Minha Vida” entre outras medidas (Antunes, 2018).

A partir desse contexto, observa-se que, enquanto o cenário econômico se manteve favorável aos interesses das classes dominantes, houve, para o Partido dos Trabalhadores, maior possibilidade de governabilidade. Entretanto, como destaca Alves (2018, p. 67), a desaceleração da economia em decorrência da crise econômica mundial, a retração dos investimentos privados, a elevação da inflação e a intensificação de uma nova ofensiva midiática, social e política da direita neoliberal — embora não tenham sido suficientes para derrotar Dilma Rousseff nas urnas em 2014 — permitiram a articulação do impeachment da presidenta reeleita em 2016.

Tal processo ocorreu sem a comprovação de crime de responsabilidade. Por essa razão, em consonância com Antunes (2018), esta pesquisa compreende o impeachment de 2016 como um golpe parlamentar e jurídico, marcado pela ilegalidade e pela exceção, ainda que operacionalizado por meio de instrumentos formais da institucionalidade democrática. Essa interpretação evidencia os limites estruturais da democracia liberal brasileira, sobretudo quando confrontada com disputas entre frações do capital e com a fragilidade das garantias institucionais diante de interesses econômicos dominantes.

Em mais um episódio emblemático da história política brasileira, assistiu-se àquilo que Cury (2008, p. 296) define como a “luta entre o velho e o novo”, na qual se combinam uma modernização econômica com a persistência de profundas desigualdades sociais sustentadas por formas autocráticas e autoritárias de mando político. Trata-se de um processo que revela o caráter arcaico das elites dominantes no país (Fernandes, 2006) e reafirma a lógica da modernização conservadora, na qual o avanço econômico se

mantém associado à reprodução de estruturas de poder excludentes, cuja reiteração “torna uma tragédia essa invasão do passado nas realidades presentes” (Cury, 2008, p. 297).

Em consonância com Antunes (2018), mais que uma modernização conservadora, compreende-se que a fase na qual o país ingressou após a deposição da presidenta reeleita pode ser caracterizada como uma contrarrevolução preventiva, agora de tipo ultra neoliberal e em sua forma mais agressiva (Antunes, 2018, p. 298). Trata-se de um período marcado pelo acirramento da luta de classes no país e pela intensificação de estratégias de recomposição da hegemonia burguesa.

A noção de contrarrevolução preventiva remete a um movimento estrutural próprio do capitalismo contemporâneo, especialmente em países periféricos, no qual a burguesia atua de forma antecipatória para conter avanços, ainda que limitados, das classes trabalhadoras. Conforme analisa Evangelista (2021), a contrarrevolução burguesa se manifesta por meio de mecanismos de manipulação ideológica, ofensivas culturais e recrudescimento da violência política e econômica, articulando-se tanto às dinâmicas do imperialismo quanto às particularidades históricas da formação social brasileira. No caso do Brasil, tais processos encontram raízes na forma dependente e tardia de objetivação do capital, marcada pelo passado colonial e pela persistência de um ordenamento senhorial-escravocrata, que se reatualiza continuamente no interior do Estado nacional.

Uma vez deposta a presidenta Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer (2016–2018) assumiu o cargo como presidente interino, introduzindo o país no que Antunes (2018) caracteriza como uma espécie de “governo terceirizado”, marcado pela submissão direta às demandas do capital financeiro e por práticas econômicas regressivas. Nesse contexto, Temer buscou estabelecer um pacto conservador e implementou o chamado teto de gastos, cujo objetivo era “promover um ajuste fiscal que, na visão dos conservadores, seria a chave para o país voltar a crescer, com maior presença do capital privado e menor presença do Estado, acelerando assim as reformas neoliberais” (Mansutti, 2022, p. 23).

O presidente interino e ilegítimo apresentou sua visão conservadora a partir do documento “Uma ponte para o futuro” onde elencava as ações que precisariam ser implementadas, entre elas, a privatização, tendo como destaque o pré-sal. Michel Temer propiciou a desregulamentação dos direitos trabalhistas, aumentando assim a concentração da riqueza e expandindo os lucros e ganhos do capital (Antunes, 2018). Desse modo, como explica Antunes (2018, p. 21), a partir deste governo, passou-se a ver o abandono dos “direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora

brasileira, desde a Abolição até a Constituição de 1988, bem como o derrogamento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)”.

Michel Temer fez modificações consideráveis também em relação aos direitos previdenciários, assim como em relação ao direito à educação e à saúde. Ele tinha como objetivo amenizar o quadro recessivo, entretanto não mencionou nenhuma palavra a respeito da “redução dos juros, tributação dos bancos, dos capitais e das grandes fortunas” (Antunes, 2018, p. 300). Observa-se que houve, neste período, a intensificação das ideias liberais a partir da implantação de um Novo Regime Fiscal (NRF) estabelecido como consequência da aprovação da Emenda Constitucional N°95 (EC-95) de 2016, que congelou o orçamento do Estado por 20 anos frente aos gastos com os serviços públicos.

Os resultados dessa agenda só fizeram agravar a precarização do trabalho, fragilizando os sindicatos, comprometendo os programas sociais de transferência de renda como o “Bolsa Família”, o “Minha Casa Minha Vida”, o “Farmácia Popular”, dentre outros (Madeira; Medeiros, 2018). Temer, por meio das forças que o apoiaram, agiu, notoriamente, no intuito de constituir um projeto de sociedade, cuja expressão estava sintonizada ao movimento global de reestruturação capitalista, em que a lógica excludente da burguesia brasileira se tornou mais uma vez confirmada no processo da formação social brasileira e sua democratização (Dourado, 2019).

Em meio a todas estas práticas, a educação também sofreu severos golpes, visto que a forma de estabelecer a partir deste governo voltava-se muito mais para uma concepção educacional de mercadoria do que para o desenvolvimento social da sociedade. Com o congelamento dos gastos públicos, o financiamento da educação foi redimensionado e isto comprometeu o PNE 2014.

Conforme explica Alvarenga (2016), a força desta desvinculação comprometeu o plano pelo fato de que normalmente no Brasil aplica-se aproximadamente de 5% a 6% do PIB para a educação. Entretanto, os movimentos sociais em defesa da escola pública conseguiram modificar estes valores, numa luta que foi histórica, apesar de que o investimento na educação deve ser imediato e não processual, estabeleceu-se, por meio da Meta 20, que até 2017 fosse aplicado o valor de 7% do PIB e, ao final do decênio, fosse obtido 10% de investimento no financiamento para a educação em todo o país. No governo Temer, com o congelamento dos gastos, a relação PIB e educação ficou ainda mais complexificada.

Como previamente indicado, sem o financiamento necessário, pouco é possível fazer em relação à educação. Desse modo, as Metas do PNE 2014 ficaram paralisadas por

causa da EC 95. Tal processo foi mesmo uma espécie de asfixia das propostas educacionais estabelecidas até aquele momento, de modo que a educação ficou prejudicada em vários aspectos, principalmente, quanto ao oferecimento de uma escolarização pública de qualidade conforme as várias Estratégias estabelecidas nas Metas do PNE 2014.

Com a reconfiguração da política educacional, compreende-se que o governo foi precarizando a educação. Desse modo, e considerando a histórica dependência da educação de jovens e adultos em relação aos projetos e programas induzidos e financiados pela União, a situação da modalidade tornou-se ainda mais delicada (Alvarenga, 2016). Quanto a isso, sabe-se que, ao longo da história, para a EJA, sempre ocorreram cortes e reduções na sua oferta quando há ajustes fiscais devido às crises econômicas.

Conforme apontam Nakadaki (2020) e Mansutti (2022), a EJA, por causa da redução dos investimentos, passou por uma forte derrocada a partir do governo Temer. Tal ação iniciou-se pelo desmonte dos processos indutivos de aprendizagem que foram conquistados junto aos estados e municípios nos anos anteriores, cuja intenção era a de ampliar as matrículas e propor a qualificação aos jovens e adultos.

Programas como o “Brasil Alfabetizado”, o “Projovem”, o “Programa Nacional do Livro Didático para a EJA (PLNDEJA)” entre outros, por causa da Lei Orçamentária de 2016, receberam um corte da ordem de R\$112 milhões. Além disso, ocorreu a improvisação de alfabetizadores, cuja remuneração era uma ajuda de custo para o desempenho do trabalho, o qual era exercido sem a devida orientação ou supervisão de suas práticas (Nakadaki, 2020).

Observa-se assim que o governo Temer procurou fortalecer o projeto neoliberal que sufocou a educação pública estatal, conformando-a principalmente aos “interesses mercadológicos e ideológicos do sistema capitalista” (Soriano, Farias e Fernandes, 2023, p. 7). Em relação à EJA, isso ficou ainda mais evidenciado, por exemplo, com o fato de o investimento na realização das provas do ENCCEJA ter números bem distintos do número de verbas destinadas para a EJA escolar.

Mansutti (2022) esclarece que foram investidos em torno de R\$117,6 milhões para o exame de certificação e apenas R\$24,6 milhões para a EJA escolar. Isso possibilita compreender que houve uma escolha concreta no favorecimento do ENCCEJA como política pública para a modalidade, preterindo a ampliação de ofertas de cursos pelos estados e municípios, uma vez que o investimento foi bem reduzido nesta área. De acordo

com estes autores, o número de inscritos no exame saltou de “366 mil em 2012, para 2,9 milhões, em 2019” (Mansutti, 2022, p. 25).

Observa-se que o intuito foi propor uma educação como instrumento de formação de força de trabalho para a produção, alargando assim o caminho para as alianças público-privadas e acentuando o dualismo entre educação técnica e educação política. Isso pode ser observado também nas alterações feitas a partir da reforma do ensino médio que foi aprovada pela Lei nº13.415/2017, bem como pela aprovação da nova BNCC.

Para o Ensino Médio, foram várias as modificações, como por exemplo, a redução da carga horária das disciplinas gerais; instituição de itinerários formativos; estabelecimento da língua inglesa como língua estrangeira obrigatória; admissão do notório saber em relação à prática docente, sem que fosse necessário um diploma de licenciatura. Além disso, instituiu-se a possibilidade de oferecimento do ensino médio à distância. Tudo isso aconteceu na gestão do então ministro da educação Mendonça Filho que, como administrador por formação, também foi consultor educacional da Fundação Leman, o que comprova como as alianças público-privadas ganharam ainda maior centralidade nesse governo (Mansutti, 2022).

A respeito da composição dos Ministérios no governo Temer, sabe-se que os ministros eram majoritariamente homens brancos e que a equipe não contava com presença feminina. Conforme explica Sanson (2016, s.p.), 1981 foi a “última data em que o país passou sem ter uma mulher ministra”, o que confere a essa decisão um sentido de retrocesso histórico e de descontinuidade simbólica em relação às lutas e conquistas das mulheres.

Contudo, a presença ou ausência de mulheres em espaços de poder não pode ser compreendida de forma isolada. Ainda que a exclusão feminina do ministério tenha evidenciado um recuo simbólico, a experiência recente demonstra que a ocupação desses cargos, inclusive em governos considerados progressistas, não assegura, por si só, a adoção de políticas comprometidas com transformações estruturais, sobretudo quando tais atuações permanecem alinhadas aos interesses do capital.

Outro aspecto de grande relevância e que precisa ser considerado a respeito dos retrocessos na agenda educacional, em relação à materialização do PNE, foi a dissolução do FNE, instância criada a partir das deliberações da CONAE 2010, cujo objetivo era fazer o controle social, assim como a avaliação dos impactos da implementação do plano. Além disso, o FNE era um órgão representativo de mais de dez entidades, o que acabou prejudicando, não “apenas as instâncias e seus colegiados, mas pareceu intencional

destruir as ações de defesa de uma educação pública em prol da ampliação da representação e dos interesses do setor privado da educação” (Carvalho, 2019, p. 50).

Pode-se concluir, de modo geral, que nos dois anos do governo de Michel Temer a intenção foi instituir um Estado mínimo a partir do ajuste fiscal como medida central de suas ações. Entretanto, isso não foi apenas um período transitório governamental sob a gestão de um presidente interino e ilegítimo. Ao contrário, conforme dito anteriormente, após a deposição da presidenta Dilma Rousseff, o Brasil entrou num período que pode ser considerado como um desvanecer democrático-participativo político, cujo estreitamento na relação com o setor privado acabou colocando em risco as conquistas históricas das classes populares e trabalhadoras (Santos; Nunes, 2021).

Em 2018, foi eleito o presidente Jair Bolsonaro (2019–2022), cujas ações podem ser consideradas como ultraliberais, o que deu uma continuidade significativa às ações do governo anterior. Bolsonaro impôs uma “nova rodada de abertura ao capital estrangeiro, com a política externa de alinhamento passivo com os Estados Unidos e com o corte de direitos trabalhistas e sociais” (Boito Júnior, 2021, p. 20).

Para além disso, é preciso considerar que este presidente tinha um discurso cívico-moral-religioso, cujo lema integralista – e por isso neofacista – “Deus, Pátria e Família” ecoou no slogan do governo “Deus acima de tudo, Brasil acima de todos”, procurando “defender o ‘*status quo*’ cristão, da educação religiosa e de uma perspectiva tradicional de família” (Borges, 2023, p. 112). Tal postura revelou, por assim dizer, as suas inspirações extremistas de ultradireita que foi proclamada em todo o período do seu governo.

Para este estudo, a escolha pelo termo neofascismo revela o entendimento de que a ascensão de Bolsonaro ao governo é a expressão do momento crítico para o Estado Nacional do Brasil, devido à polarização política na qual o país encontrava-se e que, lamentavelmente, ainda se faz presente. Compreende-se que a intenção foi combater o movimento democrático e popular, “guiado por um reformismo superficial e desprovido de organização partidária de massa” (Boito Júnior, 2021, p. 7).

Para a grande maioria dos neofacistas, a economia também faz parte da construção de uma nação “cristã”, baseando-se em valores conservadores, ou reacionários que, como apontam Leher e Santos (2023, p. 18), “instauraram uma ‘guerra cultural’, de modo a vilipendiar todos os tidos como dotados de uma natureza inferior (negros, nordestinos, camponeses, LGBT’s, comunistas, etc.)”.

Além disso, a “guerra cultural” neofacista procurou conjugar o ideal liberal referente ao sucesso/fracasso como resultado do esforço pessoal. Este ideal, acrescido de uma crença religiosa centrada na vontade divina, só fez contribuir para a manifestação de “um senso comum que afasta as possibilidades de crítica social e luta coletiva por melhores condições de vida, especialmente para as camadas mais pauperizadas da sociedade, em sua maioria negra” (Accioly; Silva; Silva, 2023, p. 46).

Esse processo de despolitização e individualização da responsabilidade social não operou de forma isolada. Ele foi articulado diretamente com a reconfiguração institucional do país, marcada de forma decisiva pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Tal evento representou não apenas uma ruptura institucional, mas também a consolidação de um projeto neoliberal que passou a confrontar abertamente os princípios democráticos (Saad; Morais, 2018). Como explicam esses autores, o golpe parlamentar de 2016 não pode ser reduzido à ação de figuras políticas específicas, pois constituiu-se como “uma força social independente dos indivíduos supostamente em posição de comando” (Saad; Morais, 2018, p. 260).

Concorda-se, portanto, com estes autores quando afirmam que “o golpe fugiu ao controle de seus criadores, que foram consumidos no incêndio que provocaram” (Saad; Morais, 2018, p. 261). Líderes desse processo, como o senador Aécio Neves — que não aceitou o resultado das eleições de 2014 — e o deputado federal Eduardo Cunha — que foi peça-chave no *impeachment* —, acabaram perdendo espaço e ficando de lado na política. A fragmentação dos partidos, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), associados à ausência de lideranças, de partidos e de movimentos orgânicos de direita, criou um vácuo político que favoreceu a emergência da candidatura do presidente Bolsonaro.

Como explicam Saad e Morais (2018, p. 266), o golpe parlamentar de 2016 foi parte de “um amplo deslocamento do centro de gravidade político do Brasil para cima (na pirâmide social) e para a direita (no espectro político). Esse movimento abriu caminho para que a extrema direita ganhasse espaço no cenário político nacional, algo que não ocorria havia mais de meio século. A eleição de Jair Bolsonaro, nesse contexto, representou a consolidação desse movimento e a instalação de uma crise política profunda no país.

Sob sua liderança, tornou-se possível vocalizar abertamente projetos de destruição dos partidos de esquerda, do dito marxismo cultural, da vida laica e secular, dos artistas degenerados e dos que resistem ao projeto de purificação cristã (Deus acima de todos) e

de melhoramento do *ethos* neoliberal extremo dos indivíduos (Leher; Santos, 2023, p. 18). Bolsonaro, portanto, pode ser compreendido como um representante emblemático dessa nova configuração política e ideológica ao longo de seu governo.

As ações implementadas por este governo denotam a defesa da supremacia do mercado, do capital humano, a ideologia da meritocracia entre outras considerações que apontam para a prática do darwinismo social²³. Por meio do reforço da agenda neoliberal, Bolsonaro procurou estabelecer políticas que aprofundassem a proposta da reforma previdenciária, intensificou a privatização dos bens públicos e promoveu um retrocesso nas agendas das políticas públicas.

Quanto à agenda da política educacional, pelo fato de Bolsonaro procurar manter a EC 95/2016, sabe-se que em 2021 “a função Educação teve redução de 41,6 bilhões de reais em comparação com as despesas realizadas em 2014 (Sardinha; Souza, 2023, p. 170). Isso atesta para o entendimento do quanto que o PNE continuou inviabilizado, uma vez que o financiamento para o atingimento das metas estabelecidas é uma questão fundamental para que o plano fosse continuado.

Com base na análise de Cury (Cury, 2002 *apud* Machado 2024), pode-se inferir que os desdobramentos ocorridos desde o golpe parlamentar 2016 – caracterizados por desmontes econômicos, sociais e ambientais (Paiva, 2024) – corroboram algumas das hipóteses desta pesquisa. Esses eventos indicam que o PNE, enquanto Lei, reflete as disputas políticas em torno da garantia do direito à educação, revelando, por meio de sua formulação e aplicação, os conflitos que moldam as políticas educacionais. Tais disputas sempre estiveram presentes ao longo da história do país e foram fortalecidas e ampliadas pelas conjunturas dos governos Temer e Bolsonaro.

²³ O darwinismo social pode ser definido como a aplicação das leis da teoria de seleção natural de Darwin na vida e na sociedade humanas. Seu grande mentor foi o filósofo inglês Herbert Spencer (1820-1903), que inclusive criou a expressão “sobrevivência dos mais aptos”, que mais tarde também seria utilizada por Darwin. O darwinismo social considera que os seres humanos são, por natureza, desiguais, ou seja, dotados de diversas aptidões inatas, algumas superiores, outras inferiores. A vida na sociedade humana é uma luta “natural” pela vida, portanto é normal que os mais aptos a vençam, ou seja, tenham sucesso, fiquem ricos, tenham acesso ao poder social, econômico e político; da mesma forma, é normal que os menos aptos fracassem, não fiquem ricos, não tenham acesso a qualquer forma de poder. Além disso, Spencer argumentava que o processo natural da seleção biossociológica das elites era prejudicado pelo Estado, com adoção de medidas sociais de ajuda aos pobres. Argumentava que a teoria científica de seleção natural mostrava que os inferiores, os menos aptos, deveriam morrer mais cedo e deixar menos descendentes. (Bolsanello, 1996).

Além das hipóteses inicialmente formuladas nesta pesquisa, observa-se também que, se por um lado autores como Saviani (2008), Oliveira (2011) e Cunha (1980) apontam a descontinuidade como uma marca histórica das políticas educacionais no Brasil, por outro, identifica-se, sobretudo, a partir da década de 1990, um movimento de continuidade e aprofundamento de determinadas diretrizes, especialmente aquelas alinhadas às exigências dos organismos multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial. Sob a lógica do ajuste estrutural, tais instituições passaram a demandar dos países dependentes, como o Brasil, a implementação de políticas de formação de um trabalhador flexível e funcional às dinâmicas do mercado capitalista. Mesmo durante os doze anos de governo petista, ainda que tenham sido implementadas políticas de alívio à pobreza e de expansão do acesso – PROUNI, FIES e REUNI; Bolsa Família; aumento do salário mínimo e ampliação do crédito –, as diretrizes estruturais impostas por essa lógica globalizante não foram rompidas. Ao contrário, foram mantidas e, em diversos aspectos, aprofundadas.

Dessa forma, reafirma-se que o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff abriu caminho para que as frações dominantes do capital, articuladas no bloco no poder, retomassem a plataforma neoliberal dos anos 1990, dando continuidade às políticas que subordinam o país à lógica da divisão internacional do trabalho. A descontinuidade das políticas públicas é, de fato, uma questão legítima e um desafio a ser enfrentado. No entanto, a depender da perspectiva de classe adotada, o que se observa no campo das políticas educacionais, desde a promulgação do primeiro Plano Nacional de Educação (2001–2010) até o encerramento do segundo PNE (2014–2024), é menos uma ruptura e mais uma permanência: a continuidade de uma política educacional subordinada às exigências do capital. Nesse contexto, entre uma “mais-valia” e outra, implementam-se políticas focais voltadas à mitigação da pobreza, não como fim em si, mas como estratégia funcional à reprodução do capital.

É precisamente na EJA que essa contradição se manifesta de maneira mais explícita. Embora a universalização da educação básica seja assegurada formalmente, milhões de trabalhadoras e trabalhadores seguem excluídos de direitos educacionais básicos. A EJA, nesse sentido, torna-se o *locus* privilegiado para observar a dialética entre inclusão parcial e funcionalização da educação. A experiência do governo Bolsonaro evidenciou de forma contundente essa realidade: a modalidade foi severamente negligenciada, quando não deliberadamente atacada.

Como aponta Machado (2024, p. 39), logo após a publicação do Decreto nº 9.465, em janeiro de 2019, um dos primeiros “atos da reforma administrativa do Ministério da Educação foi a extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI)”. Esta medida representou um profundo retrocesso, pois como discutido anteriormente, essa secretaria havia sido uma conquista histórica para a EJA, elevando-a à condição de departamento específico dentro do Ministério da Educação — reconhecimento fundamental para a consolidação de políticas voltadas à classe trabalhadora (Machado, 2024).

A extinção da SECADI acelerou o esvaziamento da modalidade, além do que, as funções que eram desempenhadas por meio dela ficaram dispersadas entre as Secretarias de Alfabetização (SEALF) e de Educação Básica (SEB), demonstrando o retrocesso imposto à EJA pelo governo. Sabe-se que, naquela secretaria, as questões relacionadas à EJA e demais modalidades recebiam um atendimento mais adequado. Aquela foi a primeira oportunidade em que ficaram “reconhecidos os sujeitos historicamente excluídos como titulares do direito à educação e parte constitutiva da formulação das políticas educacionais” (Jakimiu, 2021, p. 122).

Para completar o esvaziamento pelo qual a modalidade passou no governo Bolsonaro, a partir do Decreto nº 9759, foram extintos vários órgãos colegiados que tinham o objetivo de assessorar a administração federal, entre eles a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), que era uma comissão fundamental na promoção do diálogo entre a sociedade política e a sociedade civil organizada (Machado, 2024).

Desse modo, em consonância com Santos e Nunes (2021), também se compreende que tanto a extinção da SECADI, quanto a extinção da CNAEJA, revelam como a modalidade foi deixada de lado ao longo deste período. Deve-se considerar também que, em ambos os espaços, estavam presentes os representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil, assessorando as políticas de EJA no Ministério da Educação.

Como consequência deste processo, observa-se que a EJA ficou diluída entre a alfabetização e a educação básica/tecnológica, caminhando para a extinção. Prova disso é que houve redução drástica de matrículas e o desaparecimento da modalidade no organograma do MEC a partir de 2019 (Lombardo, 2019). Apenas no segundo semestre daquele ano a EJA voltou a figurar no organograma, naquele momento sob a nomenclatura de Coordenação-Geral de Educação de Jovens e Adultos (COEJA), passando a estar subordinada à Diretoria de Políticas da Educação Básica da Secretaria

de Educação Básica (SEB) (Mansutti, 2022). Essa reconfiguração institucional evidencia não apenas a perda de centralidade da modalidade nas políticas educacionais, mas também seu rebaixamento hierárquico dentro da estrutura do MEC, refletindo a baixa prioridade atribuída à formação da classe trabalhadora jovem e adulta.

O interesse demonstrado pelo governo foi o de não proporcionar a escolarização para os jovens e adultos. Tanto é que as turmas da EJA começaram a ser sistematicamente fechadas e o ensino médio passou a ter 80% da sua carga horária oferecida à distância. Compreende-se, desse modo, com Gawryszewski *et al.* (2023, p. 93), que, de acordo com o governo, os jovens não precisavam ficar nas escolas e os adultos acabavam não tendo garantido o seu direito “a uma educação integral na vivência da comunidade escolar”. Observa-se que as políticas do governo federal transformaram a desescolarização em uma chaga para a juventude trabalhadora” (Gawryszewski *et al.*, 2023, p. 93).

Soriano, Farias e Fernandes (2023) evidenciam os profundos impactos sofridos pela EJA durante o governo Bolsonaro, tanto no aspecto orçamentário quanto no estrutural. Segundo os autores, houve uma redução de 80% no orçamento destinado à EJA entre 2012 e 2022. Em relação ao “Programa Brasil Alfabetizado (PBA)”, Alvarenga (2016) salienta que, ao ser retomada de vez a cartilha neoliberal, as ações deste programa foram focalizadas e redirecionadas, de modo a concentrar estes sujeitos “nos bolsões de pobreza” (Alvarenga, 2016, p. 133).

Conforme analisa Saviani (2007), o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi incorporado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007, passando a contar, dentre seus principais recursos, com a atuação de, no mínimo, 70% de alfabetizadores oriundos da rede pública de ensino, os quais exerciam suas funções em turnos distintos ao da sua jornada regular como docentes. O PDE, embora apresentasse inflexões privatistas, como a adesão à pedagogia das competências e à lógica da qualidade total, foi esvaziado e perdeu a centralidade no governo Bolsonaro. A política educacional deste governo passou a ser marcada por um aprofundamento do ideário privatista e pela negação explícita da educação como direito universal, radicalizando os desmontes iniciados sob outras formas nas gestões anteriores.

Esse processo de esvaziamento das políticas educacionais, principalmente das políticas voltadas à EJA podem ser observados, por exemplo, na proposta implementada pelo governo por meio da Política Nacional de Alfabetização (PNA). Essa política seguiu a mesma lógica de desmonte, ao adotar o método fônico como principal metodologia de aprendizagem para jovens e adultos — uma abordagem voltada ao ensino de crianças da

educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. A adoção desse modelo evidencia o descompasso com as especificidades da EJA, uma vez que tal metodologia desconsidera as trajetórias, experiências e necessidades desse público. Além disso, como apontam Soriano, Farias e Fernandes (2023, p. 12), essa proposta não contempla “estratégias que promovam o pensar crítico ou a emancipação desses sujeitos”, impondo assim uma concepção restrita ao processo educativo.

Importa considerar, com estes mesmos autores, a forma como se deu a expropriação do conhecimento científico e tecnológico historicamente acumulado pela escola pública, a partir de reformas como o novo ensino médio, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a própria PNA. No caso das Diretrizes Operacionais da EJA²⁴, embora formuladas a partir de concepções que reconhecem as especificidades da modalidade e o direito à educação ao longo da vida, observa-se que, no contexto recente, tais diretrizes foram progressivamente esvaziadas em sua materialização, sendo subordinadas a políticas de cunho gerencial, avaliativo e certificatório. Tais movimentos, em conjunto, têm inviabilizado a oferta de uma educação efetivamente emancipadora e humanista.

Para além disso, compreende-se que a modalidade foi colocada num lugar de marginalidade em relação às políticas públicas. Gawryszewski *et al.* (2023, p. 93) relembram que, bem ao contrário disso, Paulo Freire – atacado na guerra cultural proporcionada por este governo – convocava os educadores para o trabalho “por intermédio de uma pedagogia emancipadora atrelada à leitura de mundo, ou seja, à superação da alienação por meio da ação coletiva”.

Todas estas questões vivenciadas pela modalidade no governo Bolsonaro permitem compreender a importância dela para a classe trabalhadora. Ao serem desveladas estas práticas, utilizadas na tentativa de aniquilar a educação de jovens e

²⁴ Dentro dessa ampla e articulada contrarreforma de todo o sistema de ensino brasileiro, foi aprovada a Resolução MEC/CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2021, traçando as novas Diretrizes Operacionais para a EJA, nas quais se constata um movimento planejado e articulado de prepostos do setor privado atuando nas instâncias de decisão do Estado no sentido de, primeiro, consolidar no plano normativo de estratégias de supressão dos conhecimentos científicos e tecnológicos do processo de ensino aprendizagem nessa modalidade, reduzindo-a à função de mera certificadora, já que os seus sujeitos são ludibriados de inúmeras formas a permanecerem afastados do ambiente escolar e da mediação presencial de um professor. Segundo, transformar a EJA em mercadoria que, em razão de seus sujeitos (clientela) serem de classes subalternizadas, passam por estratégias de barateá-la por meio de aligeiramento dos cursos, ampliação das possibilidades semipresenciais e EaD, além da ênfase à mera certificação por meio de provas (Soriano; Farias; Fernandes, 2023).

adultos, fica mais fácil fazer a relação entre a importância que a modalidade tem e o quanto ela é a “expressão da educação da classe trabalhadora” (Lombardo, 2019, p. 102).

Destaca-se aqui que a classe trabalhadora, em sua grande maioria, como explica Lombardo (2019), é composta por estudantes com nenhuma ou pouca escolarização que, devido à sua condição econômica, acabou não tendo acesso à finalização da educação básica. Conforme elencado anteriormente por meio da Meta 3, cuja a intenção é fazer o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos, há ainda aqueles “jovens recém-egressos do ensino regular diurno, evadidos, repetentes ou expulsos, em geral prematuramente e empurrados para a EJA, muitos conciliando escolarização e alguma ocupação no mercado de trabalho” (Lombardo, 2019, p. 102). Além disso, há os idosos que mesmo aposentados ainda buscam diversas formas de continuar a contribuir com a sua família.

Essas características permitem fazer o mesmo questionamento desta autora, isto é, o que há de comum nestes sujeitos? A este respeito, é possível conjecturar que estas são “[...] pessoas marcadas pela desigualdade que caracteriza a sociedade de classes” (Lombardo, 2019, p. 102). Desse modo, o termo “trabalhador não é apenas um atributo, mas um fundamento primordial para o entendimento da sua configuração, enquanto educação básica, no âmbito de uma ordem social injusta e desigual” (Lombardo, 2019, p. 102).

Neste sentido, constata-se que o trabalho é um eixo articulador importante da EJA e a “sociedade brasileira tem uma dívida secular para com a população trabalhadora, relegada, desde os primórdios do país, a não receber conhecimentos, senão aqueles que fossem necessários ao trabalho produtivo no campo e nos espaços urbanos” (Ciavatta; Rummert, 2010, p. 471). Este é um debate central a ser considerado sempre nas relações políticas para a modalidade, de sorte que a escassez e os limites impostos pelo ideário educacional necessário à produção capitalista – ler, escrever, contar e aprender um ofício – seja superado por uma proposta que considere a diversidade e a diferença, para que seja possível a estes sujeitos aprender com significado (Paiva, 2024).

É preciso fazer a superação dos interesses corporativos por meio da “elaboração de uma vontade coletiva emancipadora dos grilhões de submissão a todas as formas de opressão, entre as quais o trabalho explorado (Ciavatta; Rummert, 2010, p. 472). Desse modo, a formação integrada passa a tratar o trabalho como um princípio educativo, isto é, tendo um “valor de uso, o trabalho é atividade fundante da produção da existência, ontocriativa” (Ciavatta; Rummert, 2010, p. 472).

Sendo assim, é possível constatar que ao longo do mandato do presidente Jair Bolsonaro não houve nenhum novo programa para a EJA. Houve, na verdade, a realização anual do ENCCEJA e a continuidade por meio dos convênios vigentes dos programas “Brasil Alfabetizado”, o “PROJOVEM”, “PRONATEC” ou “PRONACAMPO” (Mansutti *et al.* 2022). Devido à falta de investimentos, o número de matrículas para a EJA decaiu entre os anos de 2011 e 2021, ocorreu assim, “queda de 27% nas matrículas em nível nacional. Nas turmas de Ensino Fundamental, a queda foi de 37% e de 9% no Ensino Médio” (Mansutti *et al.*, 2022, p. 26). Isso demonstra o lugar que a formação para a classe trabalhadora teve na agenda neoliberal que o governo procurou preservar.

A respeito do ENCCEJA, conforme lembram Soriano, Farias e Fernandes (2023), assim como Mansutti *et al.* (2022), no período da pandemia de Covid 19 houve 1,6 milhões de inscritos para fazer o exame. Foi possível observar que esse crescimento ocorreu tanto pelo fato de o governo ter investido na divulgação das provas a partir de 2022, por meio da rádio e da televisão, quanto pelo fato de o número de aprovados ter evoluído substancialmente, o que chamou atenção de modo a tornar-se uma grande preocupação.

Ou seja, conforme apontam Mansutti *et al.* (2022), os resultados obtidos nestes períodos indicam a possibilidade de que tenha ocorrido uma espécie de aprovação em massa. Desse modo, seria indicada uma avaliação pedagógica das provas para que fosse verificado se houve uma facilitação da certificação, em detrimento à devida capacitação que os educandos precisam receber em relação à educação básica.

Para que seja possível compreender esta suposição, estes autores indicaram os seguintes resultados a respeito do ENCCEJA: em comparação ao ano de 2010, houve aprovação de 51% dos candidatos. Em relação ao ano 2014, quando a prova aconteceu somente para o ensino fundamental, houve aprovação de 62% dos candidatos. Surpreendentemente, em 2019, houve uma considerável crescente de aprovações. Foram em média, 74% dos candidatos aprovados no ENCCEJA Brasil. Só em relação à área de Ciências da Natureza, por exemplo, foram 93% de aprovados. A respeito das provas para o Ensino Médio, o índice aumentou para 97% dos candidatos aprovados em Ciências da Natureza; 78% em Linguagens; 93% dos aprovados em Ciências Humanas e, por fim, 54% de candidatos aprovados em Matemática (Catelli Júnior, 2022 *apud* Mansutti, 2022, p. 26).

Em vista desses resultados, compreende-se que a educação para EJA esteve voltada preferencialmente para a certificação profissional, cuja proposta foi envolvida

pelo aligeiramento da formação educacional destes sujeitos. Além do que, estes resultados sugerem a depreciação do valor social do diploma, de maneira a violar o direito à educação, restringindo as “possibilidades de inserção dos egressos no mercado de trabalho” (Mansutti *et al.*, 2022, p. 26).

No entanto, compreende-se, em consonância com Mansutti *et al.* (2022), que o ENCCEJA se consolidou, desde os anos 2000, como uma das políticas públicas voltadas à Educação de Jovens e Adultos, articulada à lógica da certificação como alternativa para públicos específicos que, por diferentes motivos, não conseguiram frequentar ou concluir a escolarização básica em tempo regular. A partir de 2003, a certificação passa a ocupar lugar cada vez mais central na política de EJA, configurando-se como um modelo hegemônico, ainda que coexistente com outras formas de oferta.

Entretanto, é necessário atentar para o fato de que, sobretudo no contexto mais recente, essa centralidade foi aprofundada e redirecionada, de modo que a realização de exames passou a operar, em muitos casos, em detrimento da garantia de uma formação básica escolarizada, presencial e com condições materiais adequadas. Nesse sentido, o ENCCEJA não deve se converter em política substitutiva da escola de Educação de Jovens e Adultos, especialmente por seu baixo custo, sob pena de esvaziar o direito à educação e reduzir a EJA à mera certificação.

Se a pandemia contribuiu para que estes exames ganhassem maior espaço enquanto política educacional do governo, o processo foi o contrário para a educação escolar, por esta razão, a EJA ficou muito prejudicada. Mansutti *et al.* (2022) esclarecem que, com a renda familiar afetada, por causa do mercado de trabalho, os jovens, adultos e idosos precisaram buscar meios informais para sobreviver. Ficou impossível conseguir conciliar as demandas de trabalho com as exigências educacionais e desse modo “o abandono escolar se intensificou e a frequência às atividades educativas declinou substancialmente” (Mansutti *et al.*, p. 33).

Os estudantes da EJA tiveram muitas dificuldades quanto ao acesso à internet por causa do ensino remoto emergencial entre os anos de 2020 e 2021, “sobretudo devido à limitada conexão a aparatos tecnológicos e pacotes de dados, compartilhados por diversos membros das famílias” (Mansutti *et al.*, 2022, p. 33). Por outro lado, poucas foram as redes de ensino que organizaram alternativas e materiais pedagógicos específicos para a EJA.

De acordo com o dossiê proposto por Mansutti *et al.* (2022, p. 29), alguns dos poucos dados referentes à pandemia, compilados de uma pesquisa realizada pela rede

estadual de ensino em Minas Gerais no ano de 2020, cujo número de matrículas girava em torno de 5661 estudantes da EJA, foi possível verificar que:

[...] 55% tinham renda familiar mensal de até 1 salário mínimo; a maioria era composta de negros, mulheres e trabalhadores; 43,2% estavam desempregados, e só 36% tinham proteção trabalhista; 65% não tinham computador, e o meio dominante de acesso ao ensino remoto eram os materiais impressos oferecidos pelos professores e o celular, embora uma parcela não conseguisse usar para estudar, provavelmente devido ao limite do pacote de dados móveis (MINAS GERAIS, 2021).

Observa-se, assim, que a pandemia aprofundou as desigualdades socioeconômicas. Estes índices permitem inferir que a realidade apresentada requereria o olhar atento e a execução de políticas intersetoriais que articulassem modos de assistência à saúde, à continuidade dos estudos, à oportunidade de trabalho e renda, assim como à democratização do acesso às tecnologias para a classe trabalhadora. Entretanto, o governo procurou agir de modo oposto, isto é, passou a fechar turmas e escolas da EJA, suspendeu convênios, cortou subsídios para alimentação entre outras necessidades básicas que permitissem e estimulassem esses sujeitos a continuidade dos estudos” (Mansutti *et al.*, 2022).

Sabe-se que a pandemia “expôs de forma contundente a relação entre a falta de condições materiais de vida e a evasão escolar, associada à busca de trabalho e renda” (Gawryszewski *et al.*, 2023, p. 92). Os jovens, assim como os adultos e também os idosos, foram empurrados para a informalidade, “maquiada como empreendedorismo e flexibilidade” (Gawryszewski, *et al.*, 2023, p. 92). Esta realidade escancarou a precarização do trabalho, por meio da “erosão dos empregos” (Antunes 2018, p. 295), combinando assim a austeridade neoliberal com os governos neofacistas, os quais, juntos, conforme Mattos (2022), tornam possíveis a promoção do darwinismo social e da eugenia.

Mattos (2022) evidencia estas questões, explicitando alguns dos índices sobre a realidade da classe trabalhadora ao longo deste período, principalmente, referindo-se às taxas de desemprego. Além disso, ele evidenciou o triste retorno do Brasil ao mapa da fome²⁵.

²⁵ Demorou para que o Brasil conseguisse sair do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas (ONU). O país passou a década de 1990 e o início da década de 2000 criando e implementando estratégias voltadas para a segurança alimentar e nutricional até que, finalmente, em 2014, superou o índice que o colocava entre os piores colocados no ranking global da subalimentação (Brasil, 2023)

Os resultados do governo Bolsonaro apontam para a degradação social de modo acelerado,

[...] no trimestre encerrado em março de 2022, a taxa de desemprego no Brasil era de 11,1%, com cerca de 11,9 milhões de pessoas desocupadas, enquanto a taxa de subutilização da força de trabalho foi de 23,2%. O nível da ocupação (percentual de ocupados na população em idade de trabalhar) estava em 55,2%. Em comparação com um ano antes, no auge da pandemia, quando a taxa de desemprego bateu 14,9% e mais da metade da população em idade de trabalhar estava fora do mercado, os dados parecem indicar recuperação. Porém, a maioria dos postos de trabalho criados desde então se encontra no setor informal. A taxa de informalidade atual é de 40,1%. O resultado de elevadas taxas de desemprego e forte presença da informalidade é a queda do rendimento de quem vive do trabalho, que caiu 8,7% nos doze meses anteriores a março de 2022, um período em que a inflação somou mais de 11%. É esse o caldo para o crescimento da pobreza. Em 2019 as proporções da população na extrema pobreza e na pobreza, no Brasil, segundo as linhas do Banco Mundial, eram, respectivamente, de 6,8% e de 25,9% da população. Em 2020 esse quadro se alterou ligeiramente para melhor, por conta dos programas sociais emergenciais acionados durante a pandemia. Mas, sem os benefícios dos programas sociais, a proporção de pessoas em extrema pobreza teria sido de 12,9% e a taxa de pessoas na pobreza subiria para 32,1%, em 2018 (Mattos, 2022, p. 33).

Observa-se assim, a partir destes resultados, que o retrocesso político e econômico atingiu índices inimagináveis até então, mas que, por outro lado, estes são resultados que revelam a face da burguesia brasileira, visto que as “reformas nos marcos legais do sistema previdenciário (segurança social) e dos direitos trabalhistas, garantiram lucros do conjunto do capital” (Mattos, 2022, p. 32). Tais lucros, como apontam Accioly, Silva e Silva (2023, p. 47), tiveram na estimativa da concentração da renda em 2021 uma tamanha expressão que escancararam a vertiginosa desigualdade e expropriação da classe trabalhadora no país, isto é, “o rendimento do 1% mais rico foi 38,4 vezes o dos 50% mais pobres”.

Em vista dessa realidade vivenciada no governo neofacista do presidente Jair Bolsonaro, é preciso considerar também que os traços reacionários e ultraconservadores destacados antecederam a atmosfera que se acentuou após o golpe parlamentar de 2016. Não se deve atribuir apenas a esse governo a barbárie educacional hodierna (Andrade, 2023), mesmo compreendendo que na administração dele houve também uma barbárie com muitas particularidades. A história aponta, desde sempre, para a existência das questões que foram desenvolvidas neste capítulo. A guerra cultural existe há anos na

história do Brasil e é uma característica da formação social brasileira que sempre esteve presente no cenário nacional (Andrade, 2023).

Todo o retrocesso que o país vivenciou principalmente após o *impeachment* da presidenta Dilma expressa a concepção neoliberal de sociedade, cujas políticas educacionais têm como projeto de nação propiciar uma realidade ainda mais excludente. Desse modo, é preciso resistir, lutando pela conquista de mais direitos, assim como protegendo aqueles direitos que já foram conquistados.

Portanto, quando se pensa no direito da classe trabalhadora por meio da EJA, compreende-se, por todo o exposto, que o caminho é longo, mas que deve ser percorrido, a fim de que seja possível conquistar e concretizar uma proposta educacional emancipatória. Como aponta Saviani (2018), é imprescindível superar o déficit educacional acumulado para estes sujeitos, fazendo do próprio PNE uma política adequada, cujas metas de ação organizem, ampliem e qualifiquem a EJA.

É preciso que haja resistência quanto ao não cumprimento do PNE, uma vez que ele é a principal política pública que “não está sendo seguida, não está sendo cumprida, tanto pelo Governo Federal, quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios” (Machado, 2024, p. 47). Como recorda Machado (2024, p. 47), desde o ano 2000, a EJA tem maior liberdade “para construir vários desenhos e várias possibilidades de construções curriculares”. Urge que a perspectiva educacional em disputa a prevalecer seja aquela condizente com os anseios da classe trabalhadora, por meio de um plano educacional com racionalidade que supere o “espontaneísmo e as improvisações que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização em forma de sistema” (Saviani, 2018, p. 82).

Para que se concretize uma educação sistematizada, é indispensável o enfrentamento ao *status quo* que vem apropriando-se do Plano Nacional de Educação (PNE), desfigurando sua função. Exemplo disso foi a descaracterização da proposta de plano elaborada pela sociedade civil organizada na Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 1998, o chamado PNE da “Sociedade Brasileira”, que acabou sendo secundarizado e moldado a uma racionalidade economicista (Sena, 2018). Situação semelhante ocorreu na CONAE de 2010, quando diversos segmentos da área educacional foram persuadidos e articulados em torno de um amplo consenso com o governo, resultando em uma proposta mais afinada aos princípios do executivo federal da época (Silva, 2013).

Esses episódios revelam a limitação estrutural para que o PNE seja constituído como uma política de Estado no interior de um Estado burguês como o brasileiro. Nesse contexto, ainda que se abram espaços de participação e deliberação democrática, as propostas formuladas pela sociedade civil não são plenamente incorporadas, pois prevalece a lógica do ajuste fiscal, da racionalidade gerencial e do controle social, em detrimento de uma política educacional universal, emancipadora e comprometida com os direitos sociais.

O PNE (2014–2024) é um instrumento normativo que destaca tanto as experiências curriculares acumuladas da EJA, quanto as experiências no campo da EJA integrada à Educação Profissional. Ele destaca também a “Educação de Jovens e Adultos mediada por tecnologia em pautas específicas como é o caso da alfabetização e tantas outras” (Machado, 2024, p. 47). Portanto, deve-se resistir e lutar pelo direito equitativo destes sujeitos pela escolarização.

O objetivo é que seja possível vencer a configuração estabelecida à classe trabalhadora, isto é, a de garantir com a sua produtividade, “a permanência da classe dominante nos lugares de poder apropriados aos interesses do capital” (Teixeira; Rummert, 2019, p. 11). Deseja-se que, justamente pela oportunidade de aprender, sejam possibilitada a competência de desvelar a realidade, para assim transformá-la, enquanto sujeitos históricos que compreendem o mundo no qual estão imersos e lutam com dignidade por uma vida melhor.

4. AVALIAÇÕES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014–2024): CONTINUIDADES E RUPTURAS NA EJA

O que os índices, curvas e gráficos revelam, são essencialmente fatos sociais, que, como tais, só podem ser entendidos em profundidade quando são relacionados com seu significado humano. (Pinto, 1997).

Neste capítulo, analisam-se as Metas 3, 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação (2014–2024), com base nos cinco Relatórios de Monitoramento do Inep e nos documentos do Fórum EJA Brasil, considerando-se que, embora a Meta 3 não se refira diretamente à Educação de Jovens e Adultos, ela incide sobre a trajetória escolar de jovens e adultos que não concluíram a educação básica.

A análise organiza-se a partir de três categorias – Educação como Mercadoria, Instrumentalização da Formação e Incentivo à Certificação – que permitem desvelar a realidade das políticas educacionais para a modalidade no contexto da correlação de forças vigente, entendendo-se que os índices, curvas e gráficos do PNE não se limitam a meros dados quantitativos, mas constituem fatos sociais que, como enfatiza Pinto (1993), só podem ser compreendidos em profundidade quando articulados ao seu significado social.

Como lembra Mészáros (2008), a aprendizagem é parte da própria vida e condição para a emancipação humana. Educar-se, portanto, é transformação social, não de assistência. Nesse sentido, Pinto (1993) critica a concepção assistencialista da educação de adultos, destacando que estes já atuam como sujeitos sociais e históricos em múltiplas dimensões, ainda que fora da escolarização formal. A tarefa da educação é ampliar essa participação em níveis culturais mais elevados, rompendo com a culpabilização individual e enfrentando as raízes estruturais da exclusão.

A trajetória histórica da Educação de Jovens e Adultos no Brasil pode ser compreendida em três momentos (Machado, 2020). O primeiro, situado entre o final dos anos 1950 e o início dos anos 1960, estendendo-se até 1964, foi marcado pelas primeiras campanhas oficiais de alfabetização de adultos e, sobretudo, pelas experiências dos movimentos de educação popular que, como destaca Góes (2010), defendiam uma concepção emancipatória de educação, construída com o povo e voltada ao reconhecimento do sujeito como criador de cultura.

O segundo momento corresponde à ditadura civil-militar, quando o projeto emancipador foi interrompido e se consolidou a concepção de treinamento de jovens e adultos, expressa no Mobral e no ensino supletivo. Nesse período, o analfabetismo passou

a ser tratado como entrave à entrada do capital internacional, enquanto os próprios analfabetos eram responsabilizados pelo atraso do país (Alvarenga, 2010; Ventura, 2017). Tratava-se, como analisa Machado (2020), de uma educação abreviada e subordinada, destinada a formar mão de obra barata e funcional.

O terceiro momento inicia-se com a Constituição de 1988, que institucionalizou a EJA como direito. Entretanto, Machado (2020) observa que a concepção predominante não se alterou substancialmente: a modalidade seguiu marcada pelo aligeiramento e pela função compensatória, confirmando, como explica Gramsci (2000), a manutenção da subalternidade aos interesses do capitalismo.

Nesse contexto histórico, esta pesquisa toma o PNE como documento-síntese das tensões e disputas em torno da EJA. Apesar da Constituição de 1988 e dos dispositivos legais subsequentes, a modalidade não se enraizou nos sistemas de ensino, mantendo-se em posição marginal nas políticas públicas. Persiste uma distância, como apontam Alvarenga, Corrêa e Ribeiro (2022, p. 2), entre o discurso normativo e a realidade vivida pelos sujeitos da EJA, e mesmo com a ampliação de matrículas após a Constituição, esse crescimento ocorreu de forma fragmentada e precária, revelando, segundo Ventura e Oliveira (2020), tanto avanços quanto limites da modalidade e reafirmando o PNE como documento-chave para compreender suas contradições atuais.

Diante desse percurso, o Capítulo IV está organizado em três seções. A primeira (4.1) apresenta a situação da EJA no PNE (2014 –2024) e define as categorias de análise que orientam a leitura dos dados e indicadores. A segunda (4.2), discute a avaliação oficial conduzida pelo Inep, destacando como os avanços e limites da modalidade são interpretados pelo Estado. Por fim, a terceira (4.3) traz a análise realizada pela sociedade civil, a partir do Fórum EJA Brasil, evidenciando as tensões entre o projeto emancipatório historicamente defendido e a lógica neoliberal que marca as políticas atuais. A articulação dessas seções permite compreender a EJA como espaço de disputa social, mostrando que os dados quantitativos, embora relevantes, só revelam plenamente seus significados quando considerados à luz das experiências, práticas e lutas daqueles que vivenciam a educação de jovens e adultos.

4.1 SITUAÇÃO DA EJA NO PNE (2014 A 2024) E A DEFINIÇÃO DAS CATEGORIAS DE ANÁLISE

Jovens e Adultos (EJA) no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 a 2024, é essencial destacar a importância da constituição de um SNE para a educação no

Brasil, articulado e regido por um PNE. Ambos devem ser compreendidos como instrumentos interdependentes e fundamentais para a organização e sustentação da política educacional do país. A promulgação da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE vigente, com dez diretrizes, vinte metas, e 254 estratégias, representou, conforme analisa Dourado (2018), o coroamento desse processo. Isso ocorre porque o plano estabeleceu, entre suas diretrizes, a criação do SNE por meio de “lei específica, no prazo de dois anos” (Dourado, 2018, p. 488), atribuindo-lhe a responsabilidade de articular os sistemas de ensino em regime de colaboração para a efetivação das metas e estratégias do próprio PNE. Nessa perspectiva, compreende-se que o SNE deve ser concebido como um sistema único, articulado e público. À luz de Saviani (2010), é fundamental que o SNE se estruture com base em normas e diretrizes comuns, válidas em todo o território nacional. Trata-se, portanto, de uma construção que cabe ao Estado – e não aos governos – a responsabilidade de sua constituição, o que exige a superação da fragmentação federativa e da descontinuidade política que, ao longo da história, têm inviabilizado a consolidação de políticas educacionais mais duradouras.

No entanto, para além do processo de descontinuidade das políticas educacionais brasileiras – amplamente analisadas por vários estudiosos da área –, pode-se argumentar que o que predomina, diante da correlação de forças vigente, é a continuidade de uma orientação neoliberal. Desde a década de 1990, essa orientação tem assegurado a manutenção da ordem socioeconômica hegemônica. Tal continuidade é respaldada por diretrizes estruturais impostas pelos organismos multilaterais, alinhadas à lógica da mundialização do capital (Paulani, 2017).

Diante desse cenário, reafirma-se a necessidade de que o SNE seja regido por um PNE, que deve servir como guia estruturador e racional da ação estatal (Cury, 1998). Um sistema orientado por um plano deve garantir a efetividade do direito de todos à educação, especialmente para os setores historicamente excluídos, como a classe trabalhadora, por meio de políticas educacionais específicas, como a EJA.

Nesse sentido, para além da dimensão organizacional, é preciso considerar fundamentos importantes para orientar a constituição do SNE. A partir do princípio educativo, como propunha Gramsci (2001), considera-se que a organização de um SNE regido por um PNE deve estar ancorada em uma concepção pedagógica crítica, voltada à formação integral dos sujeitos. Reconhecem-se em Gramsci (1941 *apud* Manacorda, 1990) e Saviani (1999) que o princípio educativo deve representar a base orientadora de um sistema educacional coerente e articulado. Deve, portanto, articular teoria e prática

pedagógica na garantia de uma formação omnilateral e dialética. O princípio educativo deve ser, portanto, o elemento fundante que assevera a intencionalidade formativa, a coesão política e a superação da ruptura histórica das ações educacionais no país.

Contudo, ao confrontar a realidade da política educacional brasileira, evidencia-se um expressivo distanciamento em relação a propostas ancoradas em princípios emancipatórios. Ao contrário, observa-se uma educação, “predominantemente, subsumida ao capital” (Rummert; Algebaile; Ventura, 2013, p. 718), marcada por contradições e pela reprodução das desigualdades sociais. Nesse contexto, a efetivação de um sistema nacional tem sido atravessada por disputas políticas e por distintas concepções sobre o papel do Estado na garantia do direito à educação. Tal cenário torna-se mais evidente quando se analisam as conjunturas dos diferentes governos, revelando que essas divergências retardam a instituição do SNE e relegam os planos nacionais a um papel secundário nas agendas políticas.

O PNE 2014, prorrogado em 31 de dezembro de 2025, pela Lei 14.934/2024, é exemplo claro dessa relação. Concorde-se com vários estudiosos de que as ações previstas no plano e suas metas ficaram secundarizadas e, por isso, restritas às prioridades dos governos, o que comprometeu e dificultou a organização, a gestão e o adequado financiamento dos sistemas de ensino, tanto na educação básica quanto na superior (Dourado, 2018). O regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, previsto no plano, também apresentou avanços limitados, especialmente no que se refere à articulação entre os planos educacionais decenais e à efetiva construção de um SNE (Dourado, 2018).

Em relação ao financiamento, que deve estar necessariamente vinculado ao PNE, a meta 20, considerada por muitos como uma conquista histórica, estabeleceu a ampliação do investimento em educação, equivalente a 10% do PIB. Conforme aponta Saviani (2018, p. 99), sem o aporte de financiamento, “todas as demais metas ficam inviabilizadas”. No entanto, a possibilidade de materialização das diretrizes, metas e estratégias do PNE foi ainda mais fragilizada após o golpe parlamentar de 2016, que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e na ascensão do governo interino de Michel Temer. O governo interino, por sua vez, implementou uma agenda de austeridade fiscal, cujo marco foi a aprovação da EC nº 95, que congelou os investimentos públicos por 20 anos, agravando ainda mais a inviabilização da execução plena do PNE.

Na prática, tal medida não apenas paralisou a implementação das metas do plano, como também reforçou a lógica de mercantilização e financeirização da educação no país.

Desse modo, as políticas caminharam na contramão dos princípios estabelecidos no PNE, cuja institucionalização do SNE exigiria o fortalecimento estatal na reparação da “enorme dívida histórica do Estado brasileiro com a garantia do direito à educação para todos, em uma República Federativa marcada por desigualdades e assimetrias de toda ordem” (Dourado, 2018, p. 495).

Observa-se, assim, que o contexto do fim da vigência deste plano foi marcado pela ausência de articulação federativa em torno de um efetivo regime de cooperação. De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2025, s.p²⁶), “apenas quatro das vinte metas estabelecidas para serem alcançadas até o final de 2024, foram ao menos parcialmente cumpridas pelo país”. A esse contexto, soma-se ainda um cenário marcado pelo recrudescimento de políticas que se opõem aos avanços sociais conquistados nas últimas décadas, especialmente no que se refere à garantia do direito à educação.

Inserida nesse quadro de retração do papel do Estado e de desmonte das políticas públicas, a presente pesquisa toma como foco os desafios e as potencialidades expressos nas avaliações sobre o cumprimento das metas relativas à escolarização de jovens e adultos no âmbito do PNE (2014–2024). As metas voltadas à EJA foram particularmente impactadas pelas disputas em torno de um projeto de sociedade em conflito no país, revelando tensões entre a universalização do direito à educação e a preservação de uma ordem social historicamente marcada por um desenvolvimento desigual²⁷ e combinado.

Com base nesse marco teórico e político, este capítulo analisa as avaliações do PNE 2014 relativas à EJA, realizadas tanto pelo órgão técnico responsável pelas estatísticas e avaliações educacionais no Brasil, o Inep, por meio dos relatórios dos ciclos de monitoramento das metas do plano, quanto pela sociedade civil organizada, representada, em especial, pelo Fórum EJA Brasil. As discussões promovidas por este

²⁶ Entre as 3 metas parcialmente cumpridas (metas 7, 11 e 13) estão aquelas que já estavam avançadas no momento da aprovação da Lei em 2014, não indicando propriamente progresso do sistema educacional. Elas dizem respeito à participação da rede pública na expansão de matrículas da educação profissional e tecnológica; ao percentual de docentes no ensino superior privado com mestrado e doutorado; ao número de mestres nos países; e ao percentual de professores da educação básica com pós-graduação.

²⁷ Diferentes formas históricas de produção, das mais modernas às mais arcaicas, como manufatura, taylorismo, fordismo, além de, lamentavelmente, trabalho escravo e trabalho infantil, ainda são práticas conjugadas no presente, conjuminadas num mesmo ramo produtivo ou numa mesma empresa, associadas por vezes aos mais avançados padrões produtivos das novas tecnologias, compondo um exemplo claro de desenvolvimento desigual e combinado, típico do capital-imperialismo mundial e agudizado em países integrados de forma subordinada, como é o caso do Brasil (Rummert; Algebaile; Ventura, 2013).

último, embora nem sempre diretamente vinculadas às metas do plano, contribuem significativamente para a compreensão dos processos e desafios que marcam a EJA no contexto atual.

Ainda sobre os relatórios dos ciclos de monitoramento realizados pelo Inep, observa-se que as metas foram desdobradas em estratégias e que houve acompanhamento por meio de indicadores de caráter geral. No entanto, a ausência de indicadores específicos para o acompanhamento de todas as estratégias evidencia os limites desse processo e o pouco avanço no atendimento às particularidades exigidas por cada meta para seu efetivo cumprimento. Além disso, concorda-se com Leite, Caetano e Pereira (2024) que os desencontros entre o acompanhamento das estratégias, com indicadores específicos, e das metas, com indicadores principais revelam a necessidade urgente de criação de mecanismos que, de fato, monitorem e avaliem os futuros Planos Nacionais de Educação.

O foco de análise recai sobre quatro metas do PNE – 3, 8, 9 e 10, relacionadas à EJA, cuja implementação ao longo do decênio será examinada, neste capítulo, a partir de três categorias analíticas: Educação como Mercadoria, Instrumentalização da Formação e Incentivo à Certificação. A escolha dessas categorias, articuladas às referidas Metas, expressa uma leitura crítica do projeto educacional em curso, o qual se insere na lógica do ajuste estrutural capitalista no Brasil.

Antes de explicitar as categorias e suas especificidades, é necessário destacar que as metas voltadas à EJA no PNE não alcançaram os objetivos propostos ao longo do decênio. A começar pela Meta 3, que trata da Universalização do Ensino Médio para a população de 15 a 17 anos. Embora essa meta seja, em princípio, direcionada ao ensino médio regular, vale considerar que, a partir da Resolução CNE/CEB nº 3/2010 (Conselho Nacional de Educação, 2010), jovens com 15 anos completos passaram a ter a possibilidade de se matricular na EJA. Nesse contexto, chama a atenção o fato de que muitos jovens, diante da dificuldade de adaptação ao modelo escolar tradicional, acabam sendo transferidos compulsoriamente para a EJA assim que completam a idade mínima (Fernandes; Alvarenga, 2022).

De modo geral, conforme os relatórios do ciclo de monitoramento das metas do PNE — cujas fórmulas de cálculo dos indicadores encontram-se detalhadas no Anexo 1 desta tese —, a Meta 3 se desdobra em dois objetivos distintos. O primeiro, denominado Indicador 3A, refere-se ao percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica, estabelecendo como meta a universalização desse

atendimento (100%) até 2016. Em 2023, esse indicador atingiu 94%, evidenciando que, mesmo após o prazo estipulado, parcela significativa dessa população permanece fora da escola ou não concluiu a educação básica.

O segundo objetivo, expresso pelo Indicador 3B, corresponde ao percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu essa etapa, com a meta de alcançar uma taxa líquida de matrículas de 85% até 2024. Contudo, em 2023, esse indicador atingiu apenas 76,9%, ficando 8,1 pontos percentuais abaixo do patamar previsto, o que revela limites estruturais na expansão e na permanência no ensino médio, com impactos diretos sobre a trajetória escolar de jovens que, posteriormente, tendem a compor o público da Educação de Jovens e Adultos.

A Meta 8 trata da elevação da escolaridade média da população, com ações diretamente voltadas ao público trabalhador. No entanto, concorda-se com Machado (2018) que a forma como foi estruturada esta meta não propôs, de modo mais concreto, a construção de uma escola voltada aos trabalhadores, cujas necessidades formativas transformam-se ao longo do tempo. Observa-se, também, uma grande ênfase na certificação e na ampliação da oferta de educação técnica por instituições privadas, o que representa uma perda de oportunidade para o fortalecimento de uma rede pública de formação para a classe trabalhadora (Machado, 2018).

Os resultados apresentados para esta Meta – elevar a escolaridade média dos jovens entre 18 e 29 anos de idade para, ao menos, 12 anos completos até 2024 – revelam o não cumprimento do objetivo estabelecido. O Indicador 8A, que mede a escolaridade média em anos de estudo completos da população nessa faixa etária, aponta que a classe trabalhadora alcançou, ao longo do decênio, 11,8 anos de estudo em 2023, o que significa que, em média, os jovens não concluíram integralmente a educação básica, permanecendo aquém do patamar mínimo definido pelo próprio Plano.

Ao se tratar da Meta 9, cujo objetivo refere-se à alfabetização de jovens e adultos, observa-se a proposta de promover a “erradicação” do analfabetismo, entendida como um conceito ultrapassado, que revela a dificuldade em compreender que o analfabetismo, no Brasil, é fruto de uma sociedade profundamente desigual, devendo, portanto, ser tratado como uma questão sociológica (Machado, 2018). Nessa perspectiva, compreende-se que o enfrentamento do analfabetismo deve ser concebido como um problema de política pública voltada ao Ensino Fundamental (Machado, 2018).

O indicador 9A corresponde à taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais – cuja meta era alcançar 100% até 2024 – que em 2023, registrou o percentual de

94,6%, permanecendo 5,4 pontos percentuais abaixo da meta nacional (Brasil, 2024). Já o indicador 9B, que mede a taxa de analfabetismo funcional da população com 15 anos ou mais – cuja meta era reduzi-la para 8,9% – atingiu, em 2023, 12,3%, não alcançando a meta estabelecida para o decênio.

Em relação à Meta 10 do PNE, que estabelece como objetivo a ampliação do atendimento da EJA na forma integrada à educação profissional, observa-se um percurso marcado por desafios e baixa efetividade nas ações implementadas. Como destaca Castro (2018, p. 39), esse itinerário educativo se alinha diretamente àquelas “demandas imediatas destes estudantes, que é a produção da vida por meio do trabalho, ao mesmo tempo em que amplia possibilidades e qualifica suas escolhas sociais enquanto sujeitos de direito”. Trata-se, portanto, de uma proposta que conhece a centralidade do trabalho na vida dos sujeitos da EJA e que poderia representar uma resposta concreta às suas necessidades formativas. No entanto, os dados evidenciam que o avanço dessa política tem sido insuficiente, tanto na ampliação quanto na qualificação efetiva da formação ofertada.

O indicador 10A – que mede o percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional – tinha como meta alcançar 25% até 2024. No entanto, em 2023, esse indicador atingiu apenas 4,7 pontos percentuais (p.p.) “o maior percentual do período, mas distante do estabelecido pela meta em 2024” (Brasil, 2024, p. 230). Ao longo da série histórica, observaram-se pequenos acréscimos, com índices gerais sempre inferiores a 2%, revelando a grande distância entre o previsto no plano e a realidade da oferta dessa modalidade.

Para além da aferição do cumprimento das metas estabelecidas no PNE 2014–2024, constata-se a existência de um projeto mais amplo que orienta as políticas educacionais e impacta, de forma particular, a Educação de Jovens e Adultos, modalidade historicamente marcada pela descontinuidade, precarização e invisibilidade. Sob a hegemonia da racionalidade neoliberal, a EJA não apenas manteve sua condição secundária, como também experimentou, em diversos momentos, um rebaixamento mais acentuado, sobretudo no período posterior a 2016. Ao longo desse processo, aprofundaram-se os impasses que atravessam a modalidade, tornando mais evidente a fragilidade das políticas destinadas à classe trabalhadora.

A análise desenvolvida no capítulo anterior permitiu identificar um conjunto de fatores recorrentes que atravessam as Metas do PNE (2014–2024) relacionadas à Educação de Jovens e Adultos, a saber: a universalização da educação, a alfabetização de

jovens e adultos, a elevação da escolaridade, a profissionalização e o privatismo. Esses fatores, longe de se apresentarem de forma isolada, manifestam-se de forma articulada nas diretrizes, estratégias e mecanismos de implementação das políticas educacionais, expressando disputas de projetos e concepções de educação no interior do próprio Plano. A partir da sistematização crítica desses elementos e do confronto entre os objetivos normativos do PNE e seus desdobramentos concretos, realizou-se um movimento de abstração analítica, por meio do qual tais fatores foram reorganizados em categorias interpretativas mais amplas, capazes de apreender as determinações estruturais que incidem sobre a EJA no contexto da correlação de forças vigente.

Nesse sentido, os resultados apresentados até aqui serão aprofundados a partir de três categorias analíticas, construídas com base na análise das Metas do PNE e nos fatores anteriormente identificados, as quais orientam esta etapa do estudo e permitem uma interpretação crítica do lugar da EJA no âmbito do Plano. A primeira delas, Educação como Mercadoria, refere-se ao processo de subversão do sentido social da educação, que deixa de ser compreendida como direito e passa a ser tratada como mercadoria, dinâmica que se expressa, entre outros aspectos, pela ampliação da presença do setor privado, pela adoção da lógica da eficiência e do custo reduzido e pela subordinação das políticas educacionais às exigências do mercado.

Paulani (1999) analisa o surgimento do neoliberalismo como uma reação teórica e política à crise do liberalismo clássico e à consolidação do Estado de bem-estar social. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo se afirma não como uma doutrina abstrata, mas como um programa econômico e político voltado à abertura irrestrita dos mercados, à redução do papel do Estado e à desregulamentação das relações econômicas, passando a orientar amplamente a organização da vida social e a redefinir o lugar das políticas públicas, entre elas a educação.

Segundo a autora, o neoliberalismo eleva o mercado à condição de princípio regulador absoluto:

o primeiro e o último objetivo da história humana... o mercado é a principal instituição econômica e social, por meio da qual os indivíduos ajustam suas preferências de acordo com os sinais dos preços, a despeito das restrições nas informações disponíveis (Paulani, 1999, p. 123)

A partir disso, o capitalismo passa a estruturar-se sobre a submissão das políticas públicas às exigências da lógica mercantil, esvaziando a capacidade de intervenção estatal e restringindo a política à gestão dos interesses do capital (Paulani, 1999). Compreender

este processo propicia também apreender o lugar da educação no interior do movimento do capital. À medida que predominam as relações mercantis, o valor de uso e o valor de troca passam a organizar o campo educacional (Ferro; Almeida, 2023).

A educação tem valor de uso porque forma sujeitos, proporciona acesso ao conhecimento e ao mundo do trabalho, entre outros aspectos importantes para a vida social. Do mesmo modo, ela assume valor de troca, pois pode ser comprada e vendida no mercado, isto é, “na sociedade mercantil a educação pode ser trocada por qualquer outra mercadoria que tenha seu valor equivalente” (Ferro; Almeida, 2023, p. 6).

Nesse contexto, a educação passa a ser moldada pela lógica empresarial, configurando-se, nas palavras de Carvalho (2008, p. 49), “um rendoso campo de investimento para o capital.” Mészáros (2008, p. 35), complementa essa análise ao apontar que o propósito educativo não se limita a formar força de trabalho ao mercado, mas também atua na reprodução de valores que sustentam os interesses dominantes, por meio de uma “dominação estrutural e uma subordinação hierárquica e implacável imposta”.

Trata-se de um processo que insere a educação em um “cenário de subsunção do humano ao mundo volátil da mercadoria” (Rummert, 2013, p. 416) no qual o valor formativo da educação é reduzido à sua utilidade mercadológica. Assim, a formação da classe trabalhadora passa a ser orientada pelas necessidades do capital, exigindo que os sujeitos adquiram competências alinhadas à lógica da produtividade e da flexibilidade. Por essa razão, diversos estudiosos apontam que as propostas educacionais voltadas aos jovens e adultos – ainda que apresentadas sob o discurso da aprendizagem ao longo da vida –, na prática, ajustam-se aos interesses do modo de produção capitalista. Como esclarece Rummert (2013), à luz das novas demandas do padrão de acumulação, tais propostas vêm sendo ressignificadas, conduzindo os trabalhadores a uma “permanente expropriação do direito de acesso pleno ao conhecimento (p. 406).”

Nesse mesmo sentido, evidencia-se (Saviani, 2007 *apud* Rummert, 2013, p. 412) a contradição central que marca a relação entre trabalho e conhecimento: “o trabalhador não pode ter meio de produção, não pode deter o saber, mas sem o saber ele também não pode produzir, porque para dominar a matéria precisa dominar algum tipo de saber”. É justamente essa contradição que dá origem aos processos de correlação de forças que definem “historicamente, os limites e avanços da educação da classe trabalhadora.”

Diante desse panorama, a adoção da categoria Educação como Mercadoria, revela-se essencial para a análise crítica das políticas educacionais destinadas à EJA. O

neoliberalismo, ao assumir o mercado como princípio organizador da vida, redefine o papel da educação, esvaziando seu potencial emancipador, submetendo-a à lógica da produtividade. As propostas educacionais para os jovens e adultos, mesmo quando formuladas sobre o discurso da educação continuada ao longo da vida, reforçam a adaptação ao mercado. Como explica Rummert (2013), o capital necessita de trabalhadores que saibam produzir, mas não admite que estes dominem os saberes de forma plena.

Ainda que haja movimentos de debate e, de certa forma, tentativas de alinhamento de algumas diretrizes voltadas à formação de jovens e adultos às discussões promovidas pela sociedade civil — como nos espaços de escuta das conferências de educação (CONAEs) —, as ações implementadas para a modalidade não asseguram aos sujeitos o acesso ao conhecimento necessário à sua emancipação. Historicamente, consolida-se um modelo educacional aligeirado e dualista, que nega à classe trabalhadora o direito a uma formação crítica e de qualidade.

É nesse cenário que se insere, também, a segunda categoria Instrumentalização da Formação, que expressa o projeto educacional neoliberal centrado na formação de competências funcionais à dinâmica do capitalismo de mercado, em detrimento de uma formação omnilateral. Esta última, como defendem Costa e Zaratim (2013, p. 186), deve garantir que os “sujeitos estejam em iguais condições de usufruir o tempo necessário ao desenvolvimento de suas potencialidades tanto no plano físico como no mental”, possibilitando que os trabalhadores possam refletir criticamente o mundo do trabalho e suas contradições diante da lógica neoliberal.

No entanto, observa-se o predomínio de uma agenda reacionária, balizada pela Teoria do Capital Humano, que restringe a educação a um mero fator de produtividade. No Brasil, embora o setor privado sempre tenha influenciado o campo educacional, Leher, Vittoria e Motta (2017) destacam que, desde 2007, o movimento empresarial passou a definir ações do governo federal, como no caso do PDE e do PNE (2014–2024), influenciando toda a política educacional, apesar das resistências. Como resultado, assiste-se ao empobrecimento da formação escolar, voltada cada vez mais para formar recursos humanos para o trabalho simples e para a qualificação do chamado exército industrial de reserva²⁸ apto para pressionar os salários para baixo.

²⁸ Em linhas gerais, Marx aponta para o fato de o desemprego estrutural ser uma condição da sociedade capitalista. Essa superpopulação relativa é o elemento necessário capaz de fornecer aos processos de acumulação do capital não apenas a força de trabalho diretamente empregada

Costa e Zaratim (2013) contribuem ao problematizar o papel da educação – e, portanto, da EJA – no contexto da reestruturação produtiva e das novas exigências do capital. Para estes autores, a escola tem ocupado um lugar de formação da força de trabalho requerida por esse projeto societário, conformando o trabalhador às novas configurações do mercado. Ao longo do tempo, essa função vem sendo reforçada pela dissociação entre trabalho e escolarização: o trabalho, tradicionalmente vinculado ao fazer e à servidão; a escola, associada ao mundo propedêutico. Assim, essa divisão marca a sociedade ocidental, que atribui à escola o papel de formadora de competências técnicas, como finalidade última da educação (Costa; Zaratim, 2013).

Consequentemente, o currículo torna-se um instrumento funcional ao mercado, priorizando conteúdos definidos pelo sistema produtivo. Como aponta Rogério (2014), trata-se de uma formação reduzida, voltada às funções laborais, que prepara o trabalhador para ser eficiente na produção e submisso à lógica do empregador. Em vez de promover autonomia e criticidade, essa forma de educação molda sujeitos subalternos, preparados para atuar conforme os interesses do capital.

Na contramão desse processo, reivindica-se, com Costa e Zaratim (2013, p. 176), que os trabalhadores jovens e adultos tenham acesso a uma educação de qualidade, “mais prolongada, não aligeirada por meio da criação de uma proposta curricular específica”. Em consonância com esses autores, defende-se que o trabalho constitui o eixo fundamental da formação desses sujeitos, uma vez que representa uma dimensão essencial do processo evolutivo humano (Rogério, 2024).

Nesse sentido, como reforça Rogério (2024), um dos grandes desafios da EJA é promover uma formação que valorize os saberes e as experiências dos educandos, ao mesmo tempo em que possibilite a apropriação dos conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade. Para tanto, é fundamental integrar a educação básica e a educação profissional tecnológica, de modo a favorecer a emancipação dos sujeitos, garantindo-lhes condições de vida dignas e o pleno exercício da cidadania.

na produção, mas igualmente uma reserva de mão-de-obra que possa vir a substituir a essa, em caso de necessidade. Trata-se da manutenção de uma superpopulação relativa apta a ser utilizada pelas indústrias tal logo seja necessário. É a garantia do próprio sistema em manter disponível esse fator imprescindível –a força de trabalho –a seu processo de reprodução, além de servir como instrumento de controle sobre os preços dos salários, pelo mecanismo da oferta e demanda do mercado de trabalho (Fortes, 2018).

Essa concepção demanda a formulação de políticas públicas com caráter permanente, capazes de ultrapassar os limites dos mandatos políticos e assegurar, efetivamente, o direito constitucional à educação para os trabalhadores. Contudo, observa-se, no Brasil, um movimento contraditório a partir de 2003, em que houve a proliferação de iniciativas voltadas à certificação, que, em grande parte, assumem a forma de ação educativa, esvaziadas de intencionalidade formativa (Rummert, 2008, p. 180).

Nesse contexto, a terceira categoria, Incentivo à Certificação é relevante para a análise crítica da EJA no Brasil. Tal política está diretamente vinculada à inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho - não como produtor de ciência e tecnologia, mas como receptor subordinado desses conhecimentos (Rummert, 2008). Tal inserção reforça uma lógica que, ao mesmo tempo em que valoriza a educação geral e de qualidade para todos, promove um processo educativo voltado à reprodução do trabalho simples. Isso aprofunda as desigualdades e naturaliza o papel submisso atribuído à formação da classe trabalhadora no âmbito da EJA.

Na atualidade, especialmente no contexto das Metas voltadas à modalidade no PNE 2014–2024 (Brasil, 2014), observa-se um destaque para a certificação como estratégia de ação. Isso evidencia-se, por exemplo, na Meta 8, por meio da Estratégia 8.3 que propõe garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio; na Meta 9, com a Estratégia 9.6, que prevê realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade; e, a Meta 10, por meio da Estratégia 10.11, que trata da implementação de “mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.”

Tais diretrizes evidenciam um movimento de valorização excessiva da certificação, muitas vezes dissociada de uma efetiva garantia do direito à educação com qualidade e sentido formativo. Essa lógica contribui para aprofundar a marginalização da EJA, principalmente nas redes públicas, que tendem a privilegiar programas que, como apontam Ventura e Oliveira (2020, p. 82), “são menos agentes de democratização do acesso à escolarização e mais de fragmentação e aligeiramento da modalidade e de certificação de escolaridade”.

De acordo com esses autores, o avanço da contrarreforma do Estado vem consolidando um modelo gerencial de educação, centrado na eficiência, nos resultados e no fortalecimento da lógica certificadora. Ventura e Oliveira (2020, p. 83) afirmam que

as certificações têm sido “falsamente apresentadas como portadoras de qualidade social igual à das certificações as quais têm acesso às burguesias”. Esse discurso obscurece a ausência de políticas que efetivamente promovam a elevação igualitária do nível educacional da classe trabalhadora. Além disso, tais práticas reforçam valores individualistas, competitivos, privatistas, contrários ao sentido de emancipação que deveria orientar a educação.

Sob essa perspectiva, a categoria em questão permite evidenciar que o processo de democratização da escola, especialmente no que tange à EJA, está profundamente atravessado pela reprodução de desigualdades. Como apontam Rummert, Algebaile e Ventura (2013, p. 724), as mudanças observadas nas condições de acesso, permanência e certificação ocorrem como um “modo particular de produção de uma dualidade de novo tipo”, expressa nas distinções entre as redes de ensino — municipal, estadual e federal —, e, no interior destas, entre diferentes modelos e modalidades. Essa segmentação estende-se também às redes privadas, resultando em uma multiplicidade de trajetórias formativas que recriam ou instituem caminhos subordinados de escolarização. Tais trajetórias, no conjunto, ressignificam a marca social da escola, ocultando seu caráter classista sob o véu do discurso da inclusão.

Dessa forma, as três categorias analíticas mobilizadas neste estudo — Educação como mercadoria, Instrumentalização da formação e Incentivo à certificação — propiciam desvelar que o processo da EJA no PNE 2014–2024 foi permeado por uma racionalidade neoliberal atravessada por conflitos gerados pela correlação de forças. Evidencia-se que os indicadores e as metas não expressam apenas resultados ou médias, pois refletem um projeto societário. Busca-se compreender o quanto a educação tem sido instrumentalizada para atender às exigências do capital. Esse processo tem contribuído para a alienação da classe trabalhadora e para a perpetuação das desigualdades sociais, atreladas à divisão social do trabalho. Como sustentam Gouveia e Silva (2015, p. 754), a EJA, sob essas condições, torna-se uma “modalidade que muitas vezes confere ‘certificação vazia’, pela falta de rigor e seriedade”, em contraste com seu potencial formativo e emancipador.

A concepção de emancipação aqui adotada fundamenta-se na perspectiva marxiana do materialismo histórico que compreende a necessidade de superação das formas de alienação impostas pelo modo de produção capitalista. Como assinala Rummert (2008, p. 188), a emancipação exige que os sujeitos se reconheçam, “para além de suas individualidades, como forças sociais aptas a promover mudanças estruturais na sociedade.” Trata-se, portanto, de superar os obstáculos que limitam a vida individual e

coletiva, por meio da transformação das relações sociais de produção. Nesse contexto, a escola deve romper com as práticas educativas empobrecidas e fragmentadas, assumindo o compromisso com uma formação que articule teoria e prática, conforme o ideal de escola unitária proposto por Gramsci – uma escola ativa vinculada à vida concreta dos sujeitos, sem “abrigar simplificações e aligeiramento na concepção e no fazer pedagógico” (Rummert, 2013, p. 417).

À luz dessa perspectiva, torna-se necessário compreender que o PNE 2014–2024 foi fortemente impactado, ao longo do decênio, por mudanças políticas e institucionais significativas, especialmente a partir do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Esse processo implicou o enfraquecimento das políticas públicas voltadas à EJA, aprofundando as contradições entre o discurso da universalização do direito à educação e a realidade de precarização e rebaixamento da modalidade. As categorias analíticas aqui discutidas permitem, portanto, compreender a EJA não como um campo neutro de políticas públicas, mas como um espaço de disputa e expressão das lutas de classe em torno do direito à educação.

Essas disputas intensificaram-se com o desmonte de diversas políticas públicas implementadas a partir de 2016. No campo do trabalho, destaca-se a reforma trabalhista; na educação, a reforma do ensino médio e a elaboração da BNCC, que omitiu diretrizes específicas à EJA; na economia, a Emenda Constitucional nº 95 que impôs o teto de gastos; e, na área social, a reforma da previdência. Todas essas medidas convergiram, segundo Alvarenga, Corrêa e Ribeiro (2022, p. 7), “para a precarização da vida em geral da classe trabalhadora.”

Essas disputas intensificaram-se com o desmonte de diversas políticas públicas implementadas a partir de 2016. No campo do trabalho, destaca-se a reforma trabalhista; na educação, a reforma do ensino médio e a elaboração da BNCC, que omitiu diretrizes específicas à EJA; na economia, a Emenda Constitucional nº 95 que impôs o teto de gastos; e, na área social, a reforma da previdência. Todas essas medidas convergiram, segundo Alvarenga, Corrêa e Ribeiro (2022, p. 7), “para a precarização da vida em geral da classe trabalhadora.”

Outro ponto problemático dessas diretrizes é seu alinhamento à BNCC, que representa um claro retrocesso em relação aos princípios do Parecer CNE/CEB nº

11/2000²⁹. A Base propõe a centralização e a padronização dos conteúdos escolares, desconsiderando as especificidades regionais, sociais e culturais dos estudantes da EJA em um país de dimensões continentais como o Brasil. Tal movimento nega a necessária flexibilização curricular, princípio essencial da democracia, sobretudo na EJA, que exige reconhecimento das experiências de classe dos jovens e adultos trabalhadores.

Como esclarecem Ventura e Silva (2024, p. 7), “o currículo, nessa perspectiva, não pode estar atrelado a uma base comum, pois é um espaço de fronteiras, modificado e transformado pelos que estão envolvidos.” Assim, a formação humana deve acolher e valorizar a diversidade de saberes, trajetórias e culturas que constituem os sujeitos da EJA. Negar isso, significa restringir o potencial emancipador da educação e aprofundar as desigualdades que marcam o acesso e a permanência na escola para os setores populares.

Esse conjunto de reformas, para Ventura e Silva (2024, p. 5), expressa a subordinação da educação aos ditames do mercado, a ponto de legalmente estruturar uma proposta de “desescolarização da EJA por dentro” especialmente após a reforma do ensino médio e a publicação das novas diretrizes operacionais. Essa inflexão nas políticas educacionais representa, conforme apontam Gawryszewski *et al.* (2023), uma verdadeira chaga para os sujeitos da EJA, em especial para a juventude trabalhadora. O desmonte promovido por essas medidas têm contribuído diretamente para o enfraquecimento da modalidade, afetando concretamente tanto os estudantes já matriculados quanto aqueles que desejam retomar seus estudos.

Nesse cenário de desmonte, destaca-se a expansão do ENCCEJA, que, além de ter recebido o maior volume de investimento após 2016 – cerca de R\$117,6 milhões, em contraste com os R\$ 24,6 milhões destinados à EJA escolar -, registrou um expressivo aumento do número de inscritos: de 366 mil em 2012, para 2,0 milhões em 2019 (Mansutti *et al.*, 2022, p. 25). Trata-se, como denunciam Ventura e Rummert (2011), de uma política que visa, sobretudo, à redução dos indicadores estatísticos de baixa escolaridade, sem, no entanto, enfrentar as causas estruturais da exclusão social.

Segundo essas autoras, tal estratégia reforça a alienação no processo formativo da classe trabalhadora, ao restringir-se à certificação, sem qualquer compromisso com a

²⁹ Este parecer é considerado um marco para a Educação de Jovens e Adultos, pois, ele estabelece, com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), as Diretrizes Curriculares Nacionais específicas para a EJA, reconhecendo-a como modalidade própria da educação básica, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio (Saviani, 2016).

qualidade da educação oferecida. Fundamentado em um currículo por competências, o ENCCEJA articula-se ao projeto de formação de um trabalhador adaptado às exigências do mercado, sob o discurso da empregabilidade. Refere-se, portanto, a uma política alinhada à ideologia do projeto hegemônico em curso na sociedade capitalista, que busca formar os sujeitos segundos às exigências da reestruturação produtiva (Ventura; Rummert, 2011).

Em meio a esse cenário de retração da modalidade da EJA, intensificado a partir do governo Temer (2016–2018) e aprofundado durante o governo Bolsonaro (2019–2022), observa-se uma nova configuração das políticas educacionais com as eleições de 2022 e a retomada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República, em janeiro de 2023 (Ventura; Silva, 2024). Conforme aponta Ferreira (2025, p. 206), no atual governo Lula, “a EJA tem recebido incentivos das secretarias municipais e estaduais de educação”. Diferentemente do período anterior, especialmente no governo Bolsonaro, quando a modalidade foi negligenciada e sofreu severos retrocessos, o atual governo promoveu algumas medidas importantes: a restituição da SECADI; o aumento dos fatores de ponderação nas matrículas; o lançamento do Pacto Nacional de Superação do Analfabetismo e Qualificação na Educação de Jovens e Adultos; e a inclusão da modalidade no Programa Pé-de-Meia voltados ao Ensino Médio (Ferreira, 2025, p. 207).

Embora representem uma ruptura em relação à omissão do período anterior, tais iniciativas ainda mantêm restritas a uma perspectiva de funcionalidade, vinculando a EJA prioritariamente à superação do analfabetismo em sentido estrito e à qualificação mínima para inserção no mercado de trabalho. Essa concepção evidencia a permanência da lógica de subordinação da educação às exigências do capital, apontada por Frigotto e Ciavatta (2003), para quem a educação básica no Brasil tem sido historicamente marcada pela adaptação consentida às demandas do mercado. Nesse mesmo horizonte, Frigotto (2009) demonstra que a contraposição entre uma formação politécnica — voltada à emancipação humana — e uma formação funcional — orientada pela empregabilidade — expressa a tensão estrutural da educação em sociedades capitalistas.

Leher (2010), ao analisar os limites da educação pública no contexto das políticas neoliberais, reforça essa crítica ao mostrar que mesmo governos comprometidos com agendas de inclusão tendem a reproduzir uma concepção minimalista, em que a formação se reduz à aquisição de competências úteis ao mercado, sem enfrentar a dimensão política da emancipação. Nessa direção, Frigotto (2010) adverte que, quando a educação não se articula a um projeto de transformação social mais amplo, corre o risco de converter-se

em mecanismo de administração da crise do capital, e não em instrumento de superação das desigualdades.

Apesar dessas formulações críticas, os avanços ainda permanecem limitados, pois apoiam-se em uma estrutura normativa que não foi superada. As contradições se fazem presentes, já que não houve ruptura efetiva com as políticas anteriores. A BNCC, com sua orientação por competências e habilidades, permanece como documento oficial do currículo nacional; a Reforma do Ensino Médio, que prioriza itinerários formativos de caráter técnico e utilitário, foi apenas parcialmente revogada; e as Diretrizes Operacionais da EJA, voltadas ao aligeiramento da modalidade e à certificação, continuam vigentes. Além disso, persiste a “iniciativa de privatização na EJA, incluindo convênios com instituições privadas que se caracterizam como instituições sem fins lucrativos (Ventura; Silva, 2024, p. 16).

Observa-se também a continuidade e até mesmo a ampliação da oferta da EJA na modalidade a distância, o que evidencia uma estratégia governamental de redução de custos, voltada a atender aos interesses do mercado. Soma-se a isso a persistente tendência de queda nas matrículas da EJA, fenômeno que fragiliza ainda mais as ações efetivas de valorização e expansão da modalidade (Ventura; Silva, 2024).

Diante desse processo de desestruturação da EJA, torna-se fundamental resgatar perspectivas que recolocam o ser humano como sujeito pleno da educação, em contraposição à lógica de aligeiramento e mercantilização que marcam as políticas recentes. Nessa direção, Mészáros (2008, p. 49) retoma Gramsci ao afirmar que “o *homo faber* não pode ser separado do *homo sapiens*,” sublinhando a inseparabilidade entre trabalho e atividade intelectual. Em outras palavras, todo ser humano é filósofo e artista, capaz de expressar e transformar uma concepção de mundo. Para Mészáros (2008), essa é a única concepção de mundo sustentável: aquela em que reconhece o ser humano como sujeito ativo na transformação social.

Nessa direção, o autor recupera uma afirmação de Paracelso – médico, alquimista e reformador renascentista – ao destacar que “a aprendizagem é a própria vida, desde a juventude até a velhice” (Mészáros, 2008, p. 47). Para que tal princípio se concretize, é imprescindível assegurar aos sujeitos da EJA o direito a uma educação plena, contínua e significativa ao longo de toda a vida. Esse é, efetivamente, o sentido de uma educação ao longo da vida.

Contudo, essa possibilidade segue restrita pela lógica do capital. Como adverte Mészáros (2008, p. 55), “isso não pode ser feito sem desafiar as formas atualmente

dominantes de internalização, fortemente consolidadas na forma do capital pelo próprio sistema educacional formal”, o qual, conforme discutido ao longo deste texto, tem operado como um verdadeiro agente de reprodução da ordem vigente, induzindo ao conformismo e à reprodução das desigualdades sociais.

É nesse contexto que se inserem as análises a seguir, fundamentadas nas categorias analíticas adotadas, que evidenciam tanto as disputas pelo direito à educação quanto os mecanismos de conformação à ordem vigente, à luz dos indicadores relacionados às Metas da EJA no PNE (2014–2024). Destacam-se, ainda, os enfrentamentos promovidos pelo Fórum EJA Brasil ao longo desse período, conforme registrado nos documentos analisados. Observa-se que o baixo progresso no cumprimento das metas revela, de forma contundente, os inúmeros obstáculos enfrentados pela classe trabalhadora para acessar uma formação que, de fato, contribua para sua emancipação.

4.2 ANÁLISE DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELA APARELHAGEM ESTATAL: A VOZ DO INEP

A perspectiva gramsciana de Estado ampliado, adotada nesta pesquisa, possibilita analisar as forças em jogo na definição e implementação das metas voltadas à EJA no PNE (2014–2024). Nesse sentido, a sociedade política — composta pelas instituições estatais responsáveis por criar, regulamentar e executar políticas públicas por meio de decisões normativas e instrumentos oficiais — desempenha papel central na materialização dessas metas. Os relatórios do INEP constituem exemplos concretos dessa atuação, ao operacionalizar o monitoramento previsto pela Lei do PNE (Voza, 2017, p. 1.451).

Embora suas origens remontem à década de 1930, a função do INEP foi significativamente redefinida durante o governo Fernando Henrique Cardoso, no contexto da reforma gerencial do Estado, passando a assumir papel central na implementação de sistemas de avaliação em larga escala, o que resultou no rebaixamento relativo do fomento à pesquisa educacional como eixo estruturante de sua atuação. Essa mudança insere-se em um projeto mais amplo de reorganização da educação diante das exigências da mundialização do capital, no qual a escola se torna instrumento de controle social, por meio da padronização de conteúdos e da criação de sistemas nacionais de avaliação (Neves, 1999).

O objetivo era controlar a qualidade da escola pública a partir dos seus novos propósitos, bem como dos “novos conteúdos e novos materiais instrucionais propostos

oficialmente para a formação do novo trabalhador e do novo homem, minimamente requisitados pela cultura urbano-industrial do século XXI” (Neves, 1999, p. 145). Nesse cenário, a avaliação assume, e continua assumindo, papel estratégico, pois como aponta Saviani (2013, p. 439), seus resultados passaram a condicionar a “distribuição e a alocação dos recursos conforme os critérios de eficiência e produtividade”.

Nesse processo de reorientação da função avaliadora do Estado, o Inep consolidou-se como instância técnica de acompanhamento da política educacional. A transformação de seu papel – de órgão promotor de pesquisa para executor de avaliações e gestor de indicadores – é formalmente reafirmada com a promulgação do PNE (2014–2024). A própria Lei nº 13.005, em seu artigo 5º, atribui ao Inep a responsabilidade pelo monitoramento da execução das metas e pela publicação de relatórios bienais que acompanhem seu cumprimento. Esse monitoramento ocorre por meio da definição de indicadores específicos para cada meta, calculados a partir de bases de dados oficiais, organizados em séries históricas e sistematizados nos Relatórios de Monitoramento, que se constituem em instrumentos centrais para compreender, entre outros aspectos, como a Educação de Jovens e Adultos foi contemplada ao longo do decênio.

Para tanto, o Inep passou a divulgar periodicamente os indicadores relativos ao cumprimento das 20 metas do Plano, atualizando os dados e elaborando estudos sobre sua evolução. Esses dados subsidiam a publicação dos relatórios de monitoramento, nos quais se destacam os indicadores nacionais voltados à avaliação da qualidade da educação.

Nesta etapa da pesquisa, buscar-se-á, por meio das categorias analíticas selecionadas – 4.3.1 Educação como Mercadoria nos documentos dos Fóruns de EJA; 4.3.2 Instrumentalização da Formação nos documentos dos Fóruns de EJA; e 4.3.3 Incentivo à Certificação nos documentos dos Fóruns de EJA – discutir as informações desagregadas disponíveis nos relatórios de monitoramento das metas do PNE que incidem direta ou indiretamente sobre a Educação de Jovens e Adultos.

Nesse sentido, são analisadas a Meta 3, relativa à universalização do ensino médio, considerada aqui em função de seus efeitos estruturais sobre a demanda pela EJA; a Meta 8, que trata da elevação da escolaridade média da população; a Meta 9, voltada à alfabetização de jovens e adultos; e a Meta 10, referente à EJA integrada à educação profissional. Tais análises servem de subsídio para a compreensão da situação da EJA ao longo do decênio 2014–2024.

A partir deste movimento analítico, torna-se necessário compreender o processo de produção e desenvolvimento dos dados utilizados como base empírica da pesquisa. Nesse sentido, cabe destacar que o Inep elaborou cinco relatórios do ciclo de monitoramento das metas do PNE, publicados nos anos de 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024, documentos técnicos que oferecem índices gerais sobre o cenário educacional brasileiro na última década.

Cada relatório apresenta dados atualizados e análises comparativas entre os ciclos. Conforme indicado no Anexo 1, é possível consultar os cálculos detalhados das fórmulas usadas para a desagregação das Metas 3, 8, 9 e 10, incluindo desagregações por região, unidade da federação, localização da residência (urbana/rural), sexo, cor, renda entre outras variáveis. Essas informações permitem aprofundar a leitura sobre a realidade do atendimento da EJA, de acordo com a categoria analisada. No entanto, apesar de sua abrangência estatística, os documentos não exploram de forma detalhada as estratégias previstas para o cumprimento de cada meta. Essa lacuna dificulta a compreensão das ações adotadas, dos obstáculos enfrentados e das razões que explicam os avanços ou retrocessos observados ao longo do período.

Além disso, a forma como os resultados são apresentados revela uma abordagem técnica, centrada na lógica da gestão por resultados, característica da racionalidade que orienta as políticas educacionais desde a reconfiguração institucional do Inep. A leitura dos relatórios evidencia uma valorização dos indicadores numéricos, desconsiderando as causas reais que impactam a efetivação da EJA. Ao fazer esta escolha, sustenta-se uma perspectiva mercantil da educação, em que a preocupação maior recai sobre os números e índices, e não sobre a transformação da realidade social por meio da educação pública.

Entretanto, considerando que o objetivo desta pesquisa é averiguar as proposições da aparelhagem estatal em âmbito federal no que se refere ao cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos, tais relatórios são tomados como expressão institucional das formas como as metas para a EJA foram operacionalizadas no PNE. A leitura desses documentos permite identificar as escolhas que orientaram a implementação das metas, assim como os limites de uma lógica técnica que marca o planejamento educacional desde a década de 1990.

Entre 2020 e 2022, o monitoramento das metas pelo Inep enfrentou limitações significativas em razão da pandemia de Covid-19. No que se refere a Meta 3, baseada no Censo Escolar, registrou queda nas matrículas do ensino médio, impactando negativamente seus indicadores de acompanhamento. As Metas 8 e 9, que dependem do

Censo Demográfico, tiveram seu monitoramento comprometido pela suspensão do censo em 2020, o que levou o Inep a utilizar projeções da PNAD Contínua³⁰ no 4º Relatório, resultando em perda de precisão dos dados. A Meta 10, embora baseada em informações do Censo Escolar e da Educação Profissional, também apresentou dificuldades de monitoramento, em decorrência da descontinuidade das políticas voltadas à EJA integrada à Educação Profissional (EJA EPT). Desse modo, com base nos 3º, 4º e 5º Relatórios é relevante apontar que a pandemia agravou o baixo desempenho e a estagnação dessas metas.

De forma objetiva e crítica, e reconhecendo os limites do papel regulador do Inep – cada vez mais influenciado pela lógica gerencial e pelos efeitos da contrarreforma do Estado –, compreende-se que os índices educacionais devem ser analisados no contexto social concreto e em sua complexidade histórica (Pinto, 1999). Eles expressam as condições reais da classe trabalhadora, que frequentemente permanece excluída do seu direito constitucional à educação. Isoladamente, esses números pouco revelam. Como destaca Pinto (1999, p. 97), eles “só recebem seu verdadeiro significado à luz de uma análise que não é só numérica e sim sociológica, histórica, dialética”. À luz das categorias propostas nesta pesquisa, busca-se, portanto, evidenciar os desafios persistentes para a efetivação da EJA enquanto direito social pleno e instrumento de transformação social.

4.2.1. A Educação como mercadoria nos relatórios de monitoramento do PNE (2014–2024)

A categoria “Educação como Mercadoria” foi escolhida por evidenciar a crescente subordinação da educação à lógica do mercado. Observa-se o avanço da privatização educacional por meio das parcerias público-privadas, que consolidam o envolvimento direto de empresas na formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais. Em paralelo, expande-se o mercado educacional, com a intensificação da atuação dos

³⁰ A PNAD-Contínua visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Para atender a tais objetivos, a pesquisa foi planejada para produzir indicadores trimestrais sobre a força de trabalho e indicadores anuais sobre temas suplementares permanentes (como trabalho e outras formas de trabalho, cuidados de pessoas e afazeres domésticos, tecnologia da informação e da comunicação etc.), investigados em um trimestre específico ou aplicados em uma parte da amostra a cada trimestre e acumulados para gerar resultados anuais, sendo produzidos, também, com periodicidade variável, indicadores sobre outros temas suplementares. Tem como unidade de investigação o domicílio.

grupos empresariais - em especial do movimento “Todos pela Educação”. Nesse cenário, a educação vai sendo, gradativamente, deslocada de uma condição de direito social para um produto a ser adquirido, convertido em um bem de serviço (Rummert, 2013), mediado por relações de compra e venda, e orientado pelos princípios da eficiência e dos resultados.

No caso da EJA, esse processo manifesta-se de forma ainda mais acentuada. Observa-se o avanço das políticas de certificação, impulsionado por ações governamentais que, ao mesmo tempo, promovem o fechamento de turmas presenciais e fragilizam a oferta regular da modalidade. Tal movimento contribui para um processo de desescolarização, deslocando a EJA para um “mercado de educação não formal, cujo fim último é a lucratividade dos agentes econômicos que tratam a educação como mercadoria” (Ventura; Oliveira, 2020, p. 92). Como já discutido, o neoliberalismo redefine o papel do Estado, retraindo sua função como garantidor do direito à educação e exaltando o mercado como princípio organizador das políticas públicas, o que tende a silenciar “questões fundamentais na relação Estado–sociedade, como, por exemplo, a democratização da educação” (Fernandes; Alvarenga, 2022, p. 3).

É nesse contexto que as Metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação (2014–2024) tornam-se centrais para aprofundar a crítica à mercantilização da educação. Quando analisadas em sua articulação interna e desagregadas por grupos populacionais, tais metas evidenciam a intensificação de dispositivos orientados pela lógica de mercado no interior das políticas públicas educacionais. Esta pesquisa compreende essas metas como uma tríade articulada, na medida em que induzem trajetórias formativas marcadas pela elevação acelerada da escolaridade e pela vinculação da EJA a percursos de qualificação profissional de baixo custo, frequentemente mediados por parcerias público-privadas, expansão da EaD, cursos FIC e políticas de certificação, o que contribui para o fortalecimento do privatismo e para a consolidação da educação como mercadoria.

Começando pela Meta 8, que trata da elevação da escolarização média da população de 18 e 29 anos e estabelece como objetivo o alcance de 12 anos³¹ de estudo para esse grupo etário. Em 2023, essa população atingiu a média de 11,8 anos de

³¹ Estes níveis, de acordo com os relatórios podem ser entendidos do seguinte modo: 1 ano de estudo - 1º ano do ensino fundamental; 5 anos de estudo - ensino fundamental I completo; 9 anos de estudo - ensino fundamental II completo; 11 anos de estudo - ensino médio completo; 12 anos de estudo - ingressaram e concluíram uma série do ensino superior e, 13 ou mais - demais níveis superiores (Brasil, 2016).

escolaridade, contra 10,7 em 2012 – o que representa um avanço de apenas 1,1 ano ao longo de mais de uma década (Brasil, 2024). Em termos absolutos, conforme aponta o 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento do PNE, havia cerca de 10,9 milhões de jovens de 18 a 29 anos sem ensino médio completo. As regiões Norte e Nordeste concentram os maiores percentuais de exclusão, com destaque para Sergipe (40,4%), Alagoas (38,4%) e Pará (38,5%). No Sudeste, embora os indicadores sejam relativamente mais positivos, persistem níveis expressivos de desigualdades: apenas no estado de São Paulo, contabilizam-se mais de 1,5 milhões de jovens sem o ensino médio, mesmo o estado tendo atingido a média de 12,4 anos em 2023 (Brasil, 2024, p. 206).

O dado referente à cidade de São Paulo, além de expressar desigualdades dentro dos próprios estados, reforça a crítica ao caráter técnico dos relatórios de monitoramento. Mesmo com o cumprimento da meta, a média de escolarização não expressa, por si só, a realidade das desigualdades educacionais. Pelo fato de tratar-se de um indicador agregado, a média pode ser elevada pela escolarização de uma parte da juventude que acessa o ensino superior, ao mesmo tempo em que invisibiliza a exclusão de segmentos expressivos da população jovem, sobretudo aqueles das camadas populares. Assim sendo, compreende-se que o cumprimento das metas, baseado em medidas estatísticas, não assegura a universalização do direito à educação básica. Ao contrário, pode contribuir para mascarar desigualdades profundas no interior dos próprios estados.

Embora o dado geral aponte uma diferença aparentemente pequena - de apenas 0,2 ano para o cumprimento da meta -, as desagregações por grupos sociais revelam desigualdades estruturais e persistentes em um país marcado pela heterogeneidade regional, racial e socioeconômica. A seguir (Tabela 1), é explicitado esses contrastes a partir de recortes por região, raça/cor, localização (urbana/rural) e faixa de renda³². Os dados demonstram que os avanços educacionais ocorreram de forma desigual, mantendo significativa parcela da juventude brasileira excluída do direito à educação básica completa.

De acordo com os dados do 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2024), a região Sudeste superou a meta, com 12,2 anos de escolaridade, enquanto as regiões Norte e Nordeste registraram média de 11,3 anos, abaixo do esperado. A

³² A variável de renda domiciliar per capita está disponível na Pnad-c apenas a partir do ano de 2016 e, em função das limitações trazidas para a coleta pela pandemia, não foi divulgada para os anos de 2020 e 2021. Sendo assim, a série histórica por renda domiciliar per capita se estende de 2016 a 2019 e 2022 (Brasil, 2024).

desigualdade também se expressa nos indicadores por raça: a média entre negros foi de 11,4 anos, inferior à dos não negros, que atingiram 12,4 anos. O contraste entre áreas urbanas e rurais é ainda mais acentuado: enquanto o meio urbano registrou 12 anos, o rural ficou com apenas 10,4 anos. A classificação por renda é ainda mais alarmante: os 25% mais pobres tiveram média de 10,3 anos, enquanto que os 25% mais ricos alcançaram 13,5 anos, superando todas as demais categorias desagregadas (Brasil, 2024).

Tabela 1 — Meta 8 - Escolaridade Média da População de 18 a 29 anos (2023).

Desagregação	Grupo populacional	Escolaridade média (anos)	Observações
REGIÃO	Região Nordeste e Norte	11,3 anos	Abaixo da média nacional; evidencia desigualdade regional persistente.
	Região Sudeste	12,2 anos	Acima da média nacional
COR	Não Negros	12,4 anos	Único grupo que supera a meta nacional de 12 anos.
	Negros	11,4 anos	Abaixo da média nacional; expressa desigualdade racial.
RESIDÊNCIA	População Urbana	12,0 anos	Alcança a meta nacional.
	População Rural	10,4 anos	Muito abaixo da meta; reflete desigualdades territoriais.
RENDA (2022)	25% mais pobres	10,3 anos	Grupo mais vulnerável; permanece distante da meta.
	25% mais ricos	13,5 anos	Acima da média nacional; revela forte desigualdade social.

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 193).

Estes dados evidenciam a persistente reprodução das desigualdades sociais em uma meta que deveria ser central para a efetivação da EJA, por se referir à escolarização de jovens entre 18 a 29 anos – sujeitos cujas trajetórias escolares foram interrompidas. Os resultados dos ciclos de monitoramento demonstram a dificuldade em converter essa meta em políticas concretas capazes de enfrentar as desigualdades educacionais. Grupos historicamente marginalizados – como negros, populações do campo, moradores das regiões Nordeste e Norte, e os mais pobres – continuam apresentando média inferior à dos não negros, das áreas urbanas, do Sudeste e dos mais ricos. Estes últimos, por sua vez, já haviam atingido a meta desde 2015 (Brasil, 2018). Constata-se, assim, que a educação no Brasil segue organizada de modo seletivo, subordinada à lógica da divisão social do trabalho. Como explicam Ventura e Silva (2024), esse padrão reflete uma forma de acumulação capitalista que não tem permitido o avanço na educação do trabalhador.

Ao analisar a evolução dos indicadores ao longo do decênio, observa-se que os não negros já haviam alcançado a meta de escolaridade desde 2017, enquanto os negros, em 2023, ainda estavam 0,6 ano abaixo desse patamar (Brasil, 2024). O cenário torna-se

ainda mais desafiador quando se constata que, ao final do período, essa população não havia sequer alcançado o nível de escolaridade que os não negros apresentavam em 2012 (11,6 anos), evidenciando um atraso educacional superior a uma década. Embora tenha havido redução de 5,7 pontos percentuais na diferença entre os grupos, a desigualdade persiste. Situação semelhante pode ser observada na comparação entre jovens urbanos e rurais: em 2012, a menor média urbana foi de 11 anos, ainda assim superior ao melhor desempenho rural registrado em 2023 (10,4 anos), o que reforça a distância no acesso à educação entre os dois contextos (Brasil, 2024).

As desagregações por região e unidade federativa também trazem aspectos relevantes, pois revelam padrões invertidos em relação à média nacional. As regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores índices de igualdade entre brancos e negros, com uma razão de 93,3%, enquanto as regiões Sul (91,1%), Sudeste e Centro Oeste (92,1%) registraram os menores índices (Brasil, 2024). Ainda que nenhum estado brasileiro tenha atingido a meta de 100% de equidade racial, alguns estados nortistas destacaram-se: Amazonas (95%), Amapá (95,1%) e Tocantins (95,2%) figuraram entre os que apresentaram maior paridade.

Em contraste, o Mato Grosso do Sul, com 89,7%, foi o único estado com índice inferior a 90%, e os estados com maior desigualdade concentram-se na região Sul, onde a escolaridade da população não negra é superior (Brasil, 2024). Esses dados demonstram que, embora existam avanços pontuais, a igualdade no acesso à escolarização ainda é profundamente condicionada por marcadores sociais como raça, território e classe.

Por fim, a análise desses indicadores reforça a perspectiva de Machado (2011): a escolarização de jovens e adultos deve ser enfrentada considerando os novos condicionantes sociais que geram desigualdade. Embora a educação tenha potencial para superar essas barreiras, o discurso oficial frequentemente se esvazia diante da realidade concreta, marcada por um modelo econômico que não demanda trabalhadores plenamente escolarizados. Essa lógica excludente expressa-se no grande contingente populacional sem acesso à educação ou com acesso fragmentado (Alvarenga e Fernandes, 2022). Os próprios indicadores do PNE demonstram que o país não universalizou o acesso da classe trabalhadora ao percurso completo da educação básica. Os recortes por raça, renda, território e localidade rural ou urbana revelam que o acesso ao conhecimento continua ocorrendo de forma segmentada, reforçando as desigualdades estruturais que atravessam o sistema educacional brasileiro.

Na sequência de análises dessa tríade de metas articuladas, observa-se que a Meta 9 reforça o cenário de desigualdades sociais no acesso ao direito à educação. No seu desdobramento, o indicador 9A estabelece como objetivo elevar a taxa de alfabetização³³ da população com 15 anos ou mais para 100% até 2024. No entanto, conforme os dados mais recentes, a taxa geral de alfabetização alcançou 94,6% em 2023, revelando a distância entre o previsto e o efetivamente alcançado.

Essa defasagem torna-se ainda mais evidente quando os dados são desagregados por grupo social. Entre os brancos, a taxa de alfabetização é de 96,8%, enquanto entre a população negra é de 92,9%. A desigualdade territorial também se impõe: nas áreas urbanas a taxa é de 95,9%, caindo para 85,3% no meio rural. A análise por faixa de renda evidencia ainda maior disparidade: os 25% mais ricos apresentam uma taxa de alfabetização de 98,6%, enquanto os 25% mais pobres ficam em 91,7% (Brasil, 2024).

Mesmo com variações regionais, nenhum estado brasileiro conseguiu, em 2023, alfabetizar totalmente sua população de 15 anos ou mais, o que revela o não cumprimento da meta estabelecida. Ainda que algumas unidades federativas tenham alcançado percentuais elevados — como o Distrito Federal (98%), Santa Catarina (98%) e Rio de Janeiro (98%) — o quadro nacional segue marcado por assimetrias (Brasil, 2024). A região Nordeste, por exemplo, não apresentou nenhum estado com taxa superior a 90%, sendo Alagoas o pior desempenho do país (85,8%). Ao comparar os estados nordestinos com aqueles de melhor desempenho em outras regiões, observa-se uma diferença que chegou a 12,5 pontos percentuais, evidenciando desigualdades estruturais no acesso à alfabetização (Tabela 2).

Apesar de ter acumulado um crescimento de 5,1 p.p. (pontos percentuais) desde 2012 — três vezes superior ao da região Sul —, o Nordeste manteve-se, ao longo da década, abaixo da média nacional. Em 2004³⁴, a distância entre a taxa regional e a meta estipulada chegou a 22,4 p.p. Em alguns estados da região, essa defasagem foi ainda maior, aproximando-se dos 30 pontos percentuais, o que reforça o abismo histórico no acesso ao direito à alfabetização (Tabela 2).

³³ Conforme as definições do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Relatório considera-se alfabetizada a pessoa que declara saber ler e escrever (Brasil, 2024).

³⁴ Conforme consta no primeiro relatório, os indicadores calculados com base nessa pesquisa apresentam a série histórica que compreende os anos de 2004 a 2014. O ano de 2004 foi escolhido para iniciar a série histórica por ser o primeiro ano em que foram divulgadas informações da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá e por representar o início do decênio que antecedeu o PNE 2014-2024 (Brasil, 2016).

Apesar de ter acumulado um crescimento de 5,1 p.p. (pontos percentuais) desde 2012 – três vezes superior ao da região Sul –, o Nordeste manteve-se, ao longo da década, abaixo da média nacional. Em 2004³⁵, a distância entre a taxa regional e a meta estipulada chegou a 22,4 p.p. Em alguns estados da região, essa defasagem foi ainda maior, aproximando-se dos 30 pontos percentuais, o que reforça o abismo histórico no acesso ao direito à alfabetização.

Tabela 2 —Meta 9 – Desigualdades nas Taxas de alfabetização no Brasil (2023)

Desagregação	Grupo Populacional	Meta 9ª – Taxa de Alfabetização (%)
META BRASIL	População com 15 anos ou mais	100%
REGIÃO	Sul	97,2%
	Sudeste	97,10%
	Nordeste	88,8%
COR/RAÇA	População Branca	96,8%
	População Negra	92,9%
RESIDÊNCIA	Zona Urbana	95,9%
	Zona Rural	85,3%
RENDA (2022)	25% mais ricos	98,6%
	25% mais pobres	91,7%

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 211).

A desagregação por localidade urbana e rural permite aprofundar essa leitura. Desde o início da série histórica, os índices de alfabetização da população urbana mantêm-se sistematicamente superiores aos da população rural, com vantagem de mais de 10 p.p. em todos os anos. Em 2023, os dados mostram que 95,9% da população urbana era alfabetizada, enquanto, no meio rural, essa taxa foi de apenas 85,3%, mantendo uma diferença de 10,6 p.p. (Brasil, 2024).

Embora a população rural tenha apresentado crescimento mais acelerado no período (5,7 p.p. desde 2012, contra apenas 2 p.p. dos urbanos), a desigualdade entre os grupos permanece elevada. Em 2014, essa diferença era de 13,1 p.p, caindo para 11,5 em 2019 – indicadores que apontam avanços, mas também evidenciam a continuidade de um

³⁵ Conforme consta no primeiro relatório, os indicadores calculados com base nessa pesquisa apresentam a série histórica que compreende os anos de 2004 a 2014. O ano de 2004 foi escolhido para iniciar a série histórica por ser o primeiro ano em que foram divulgadas informações da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá e por representar o início do decênio que antecedeu o PNE 2014-2024 (Brasil, 2016).

modelo de educação que falha na garantia da equidade. Como ressalta o próprio 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento (Brasil, 2024, p. 218), os dados apresentados revelam persistentes desigualdades “[...] enfatizando a necessidade de políticas educacionais bem direcionadas”, sobretudo em contextos historicamente vulnerabilizados.

Contudo, mais do que indicar a obviedade da necessidade de políticas bem direcionadas, é preciso, ao final de uma década de vigência do PNE (2014–2024), problematizar quais perspectivas são desenhadas pelas políticas de Estado para os milhões de jovens e adultos que permanecem sem acesso pleno à educação básica. Como questiona Machado (2011, p. 397), “o que então está reservado, nesta lógica de mercado, para os não alfabetizados ou sem educação básica?” Uma interrogação que continua a ressoar no contexto brasileiro, marcado por décadas de discursos retóricos sobre crescimento econômico e ampliação do acesso à educação - como esta pesquisa já evidenciou.

Como aponta a própria Machado (2011), desde a criação do Serviço de Educação de Adultos (SEA), em 1947, até os programas recentes como o Brasil Alfabetizado, a política de alfabetização tem sido, ao longo da história, tratada como ação compensatória, fragmentada e dependente de parcerias. Ora mobilizada por campanhas emergenciais, ora reeditada por modelos como o Mobral e o supletivo, nenhuma dessas experiências mostrou-se -se capaz de enfrentar de forma estruturante o problema da baixa escolarização da classe trabalhadora.

A população jovem e adulta, frequentemente concebida no imaginário social como menos merecedora de investimentos permanentes, segue, ao longo do tempo, em condições concretas de exclusão do seu direito constitucional de estudar. As disparidades gritantes na taxa de alfabetização, quando desagregadas, evidenciam que, diante de um modelo de formação cada vez mais subordinado à lógica de mercado, esses sujeitos tornam-se menos “rentáveis” ao projeto educacional orientado pela produtividade e pelo desempenho. A exclusão desses grupos, então, passa a ser naturalizada - como salienta Machado (2011) - em nome da eficiência.

Desse modo, as Metas 8 e 9 expressam de forma concreta os mecanismos por meio dos quais a educação passa a operar segundo a lógica da mercantilização. Ao se orientarem por indicadores agregados, metas estatísticas e índices de escolarização, tais dispositivos deslocam o foco da garantia universal do direito à educação para a gestão eficiente de resultados, compatível com a racionalidade neoliberal.

O cumprimento formal das metas, ainda que acompanhado da permanência de milhões de jovens e adultos fora da escolarização básica completa, revela que a política educacional não apenas tolera, mas também administra a exclusão estrutural como parte do funcionamento do sistema. Nesse sentido, a escolarização da classe trabalhadora deixa de ser concebida como direito incondicional e passa a ser regulada por critérios de produtividade, custo e viabilidade, elementos centrais da concepção da educação como mercadoria.

Voltadas à EJA, ainda que, em alguns momentos, esse padrão se mantenha relativamente equilibrado quando comparado aos homens. No caso específico da Meta 10, contudo, as mulheres concentram 58,5% do total de matrículas, o que aponta para a inserção desigual de homens e mulheres em (percursos formativos marcados por uma concepção instrumental), fortemente orientada pelas demandas do mercado de trabalho.

Embora essa proposta vise à constituição de um processo formativo único – estratégia relevante para a efetivação do direito à educação, por considerar as demandas imediatas desses sujeitos e a produção da vida por meio do trabalho (Castro, 2018), ampliando possibilidades e qualificando suas escolhas –, inscreve-se, como será discutido adiante, na pedagogia capitalista, em uma concepção mais utilitarista do que libertária, voltada à funcionalidade do sujeito para o mercado em detrimento da promoção de sua autonomia.

Ao longo do decênio observou-se uma baixa taxa de matrículas nessa modalidade, sendo a Meta 10 a que menos evoluiu. Em 2023, conforme os dados do 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento do PNE (Brasil, 2024), apenas 4,7% das matrículas na EJA estavam de forma integrada à educação profissional. Houve um crescimento de apenas 1,9 p.p. desde 2012, mantendo o país a 20,3 pontos abaixo da meta dos 25% prevista para o fim do decênio. Essa estagnação reflete os limites das políticas públicas voltadas à EJA, sobretudo em um contexto de crescente precarização dos direitos sociais e avanço da racionalidade neoliberal no campo educacional.

Seguindo a abordagem adotada nas metas anteriores, apresenta-se dados desagregados (Tabela 3)³⁶ que permitem aprofundar a análise crítica da Meta 10, que trata da articulação entre a Educação de Jovens e Adultos e a Educação Profissional e Tecnológica (EJA EPT). Essa modalidade pressupõe a vinculação da elevação da escolaridade básica à oferta de qualificação profissional, frequentemente

³⁶ A Meta 10 não inclui a desagregação por renda em seu monitoramento.

operacionalizada por meio de cursos de curta duração, curso de formação inicial e continuada (FIC) e parcerias com o setor privado. Os resultados da Meta 10 revelam a persistência de desigualdades estruturais no acesso a essa política, evidenciadas por intensos contrastes regionais, raciais e de gênero.

Tabela 3 — Meta 10 - Perfil das Matrículas na EJA Integrada à Educação Profissional (2023)

Categoria	Indicadores
Região com maior concentração de matrículas	Nordeste – 7,8% das matrículas
Distribuição percentual nas demais regiões	Sul (2,9%), Norte (1,6%), Centro-Oeste (1,5%) e Sudeste (1,2%) das matrículas
Estados com maior proporção de matrículas	Piauí (27,5%) e Alagoas (23,9%) das matrículas
Unidades federativas sem matrículas registradas	Ausência de matrículas em Acre e Roraima
Evolução na série histórica (2013 -2023)	10 estados com crescimento e 17 com retração (2013 – 2023)
Unidades Federativas com maior crescimento	Crescimento expressivo: Piauí (+18,3 p.p.) e Alagoas (+21,8 p.p)
Distribuição das matrículas por raça/cor	Negros (61,8%; 77,9% entre autodeclarados), Brancos (12,1%), Amarelos (5,2%), Indígenas (0,3%) e Não declarados (20,6%)
Localidade predominante dos matriculados	Predominância de matrículas em áreas urbanas

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 211).

No que se refere à variável sexo, observa-se, de modo geral, o predomínio de mulheres entre os matriculados nas metas voltadas à EJA, ainda que, em alguns momentos, esse padrão se mantenha relativamente equilibrado em relação aos homens. No caso específico da Meta 10, contudo, as mulheres concentram 58,5% do total de matrículas, o que aponta para a inserção desigual de homens e mulheres em percursos formativos marcados por uma concepção instrumental de formação, fortemente orientada pelas demandas do mercado de trabalho.

No recorte regional, observa-se que, diferentemente das Metas 8 e 9, apenas na Meta 10 a região Nordeste apresenta os melhores desempenhos, com destaque para os estados do Piauí e Alagoas (Tabela 3), que se aproximam ou até mesmo superam a meta de 25%, evidenciando o potencial da política pública quando articulada a demandas locais. Em contrapartida, chama a atenção o baixo desempenho da região Sudeste, que registra 1,2% das matrículas, o menor percentual do país. Esse dado revela um descompasso entre a oferta de formação profissional e as necessidades de uma região fortemente industrializada como o Sudeste (Brasil, 2024, p. 233).

Ainda nesse cenário, os estados do Acre e de Roraima registraram 0% de matrículas na modalidade integrada, escancarando a exclusão de populações já historicamente marginalizadas. O recorte racial também é revelador: a maioria das matrículas ao longo do período foi composta por pessoas negras, que chegaram a representar 77,9% entre os autodeclarados (Brasil, 2024). Embora esses dados indiquem que EJA EPT tem cumprido, ainda que de forma limitada, um papel de inclusão de grupos vulnerabilizados, a retração dos indicadores em 17 unidades da federação entre 2013 e 2023 sinaliza um retrocesso preocupante, decorrente da descontinuidade de políticas públicas e da ausência de prioridade dada à EJA articulada à formação para o trabalho.

Os dados dessa meta, especialmente quando analisados em termos gerais, indicam que ainda há muito a ser feito para alcançar a meta de 25% de matrícula de EJA EPT. Além disso, esse percentual já se revela insuficiente diante dos milhões de jovens e adultos trabalhadores que têm o direito à universalização do acesso, à alfabetização e à qualificação para o trabalho. A EJA EPT, contudo, revela características estruturais relacionadas às diversas dívidas sociais com esses sujeitos, por isso, a proposta de “políticas compensatórias e aligeiradas, teorias e práticas pedagógicas desvinculadas de suas especificidades e financiamento aquém das necessidades de garantir a eles a efetivação do seu direito à educação não irão saldá-las” (Castro, 2018, p. 40).

A análise desta categoria permite considerar, em primeiro lugar, as ações do gerencialismo educacional, que busca responder às demandas impostas pelos organismos internacionais – OCDE, UNESCO, BIRD, BM – por meio de instrumentos como os relatórios elaborados pelo Inep, utilizados para monitorar o ciclo de desenvolvimento das metas do PNE, com o objetivo de alcançar uma “suposta qualidade da educação” (Fernandes; Alvarenga, 2022, p. 2). Nesse contexto, marcado pela submissão do Brasil ao projeto neoliberal e, conseqüentemente, aos organismos multilaterais, o processo educativo segue excluindo um grande contingente de jovens e adultos do seu direito à educação, como evidenciam as três metas analisadas.

Concorda-se com Alvarenga, Corrêa e Ribeiro (2022, p. 6) ao afirmar que os processos formativos destinados a esses sujeitos, “refletem e refratam a lógica da subalternização da classe trabalhadora na formação para o trabalho alienado, encarnado na ‘ordem estruturalmente incorrigível do capital’ (Mészáros, 2008, p. 31). Essa constatação reforça que as políticas educacionais voltadas para a classe trabalhadora têm operado sob a dinâmica da adaptação destes sujeitos ao capital. Trata-se, portanto, de um

projeto de sociedade que, em vez de afirmar o direito à educação como bem público, reforça a mercantilização e a continuidade do mecanismo de exploração.

No contexto das metas do PNE voltadas à EJA, essa subordinação manifesta-se não apenas na precariedade da oferta educacional, mas também na imposição de formas de avaliação e certificação que privilegiem a eficiência e o desempenho em detrimento da promoção da autonomia dos sujeitos. Conforme observa Castro (2018), ainda que a integração da EJA à educação profissional possa ampliar possibilidades de qualificação e atender demandas imediatas do trabalho, ela inscreve-se em uma pedagogia utilitarista, que prepara os indivíduos para a produtividade.

O exame detalhado dos dados das Metas 8, 9 e 10 permite observar que, embora algumas regiões e grupos apresentem avanços pontuais, a desigualdade permanece como traço estruturante da política educacional voltada à EJA. A escolarização média da população jovem, a taxa de alfabetização e a participação na EJA integrada à educação profissional seguem marcadas por contrastes significativos entre regiões, raça, renda e localidade, revelando a persistência de padrões históricos de exclusão. Como argumenta Mészáros (2008), tais disparidades não podem ser compreendidas de forma isolada, pois se inserem em um sistema econômico voltado à reprodução das relações de exploração e à subalternização da classe trabalhadora.

Dessa forma, torna-se evidente que a combinação de políticas educacionais insuficientes, escassez de recursos públicos e crescente participação de atores privados na EJA atua diretamente na exclusão de jovens e adultos do seu direito à educação. A mercantilização da educação de jovens e adultos, evidenciada pela ênfase na certificação, na profissionalização precoce e na integração limitada à educação profissional, consolida um projeto educacional subordinado às necessidades do capital, sem enfrentar de maneira estruturante as desigualdades históricas que atravessam o acesso ao conhecimento e à formação integral da população trabalhadora.

A análise articulada das Metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação evidencia que a mercantilização da educação não se expressa apenas pela ampliação da presença do setor privado, mas também pela própria forma como o direito à educação é redefinido no interior das políticas públicas. As três metas operam de maneira complementar, estruturando um percurso formativo marcado pela elevação da escolaridade em termo estatísticos, pela alfabetização funcional e pela qualificação profissional aligeirada, orientadas pela gestão da força de trabalho, em detrimento da universalização do acesso ao conhecimento.

Nesse movimento, a educação deixa de ser concebida como processo formativo integral e passa a ser tratada como meio para atender às exigências do mercado, subordinando-se a critérios de eficiência, custo e desempenho. A Meta 8 administra a desigualdade por meio de médias agregadas; a Meta 9 limita-se à alfabetização mínima de amplos contingentes da classe trabalhadora; e a Meta 10 consolida a vinculação da EJA a percursos profissionais de curta duração, geralmente mediados por parcerias e ofertas de baixo custo. Assim, longe de constituírem estratégias emancipadoras, essas metas conformam um projeto educacional funcional à lógica do capital, no qual a educação é reduzida à condição de mercadoria e os sujeitos da EJA permanecem alijados do direito ao acesso pleno e crítico ao conhecimento.

4.2.2 A Instrumentalização da Formação nos relatórios de monitoramento do PNE (2014–2024)

Nesta pesquisa, a categoria “Instrumentalização da formação” busca expressar o redirecionamento da educação pública no Brasil à lógica do capital, que subordina a formação humana aos interesses do mercado. Como já referenciado, trata-se de um projeto educacional ancorado na Teoria do Capital Humano, que reduz a educação a um instrumento de aumento da produtividade, esvaziando, assim, seu potencial emancipador.

Em lugar de uma formação omnilateral – aquela voltada ao desenvolvimento integral dos sujeitos – valida-se a centralidade das competências técnicas, direcionadas unicamente à adaptação da classe trabalhadora às exigências do capital. Nesse sentido, observa-se a consolidação, no país, de um modelo que, em vez de assegurar o direito pleno à educação, conforma-se à lógica da formação de um exército de reserva qualificado apenas para os postos mais simples do mercado de trabalho. Em um país dependente, como é o caso do Brasil, esse processo revela, conforme apontam Leher, Vittoria e Motta (2017), um projeto educacional neoliberal centrado na formação por competências, voltado à manutenção da lógica do capitalismo de mercado.

Inscrita nesse projeto, a EJA tem sido reiteradamente tratada como uma política compensatória, mesmo diante dos avanços em sua institucionalização. Como argumentam Costa e Zaratim (2013, p. 177), ao longo da história educacional brasileira, a EJA “revela-se como sinônimo de programas, os quais se esforçam para contrabalançar as distorções reais que são aquelas dos direitos negados ao processo de escolarização”. Tal análise reforça a compreensão de que a modalidade tem sido marcada por iniciativas

fragmentadas e aligeiradas, insuficientes para enfrentar as desigualdades educacionais que marcam a formação da classe trabalhadora.

É nesse contexto que a temática da juvenilização da EJA adquire centralidade, configurando-se como uma das expressões mais evidentes da precarização do direito à educação dos filhos e filhas da classe trabalhadora (Fernandes; Alvarenga, 2022). Trata-se de um fenômeno que vem sendo amplamente debatido na literatura da EJA, que aponta para a presença crescente de jovens nessa modalidade como resultado dos limites estruturais das políticas educacionais em garantir trajetórias escolares regulares na educação básica. Essa discussão articula-se, nesta pesquisa, à análise da Meta 3 do PNE, voltada à universalização do ensino médio, uma vez que os dados de cobertura insuficiente dessa etapa ajudam a compreender os processos de deslocamento precoce de jovens para a EJA, sem que isso implique afirmar, de forma empírica, indicadores diretos de permanência ou conclusão, mas sim evidenciar tendências estruturais do sistema educacional brasileiro.

Essa discussão tem ganhado destaque, sobretudo quando se observa, conforme apontam Fernandes e Alvarenga (2022, p. 6), que as legislações vêm dissimulando a migração de adolescentes e jovens para a modalidade como se fosse uma escolha consciente. No entanto, esses sujeitos não têm sido interpelados quanto às suas condições objetivas de vida, que, na maioria das vezes, os impedem de permanecer no ensino médio na idade prevista legalmente. Essa realidade revela uma dinâmica excludente que, ao naturalizar trajetórias escolares descontinuadas, transforma processos de exclusão em supostas decisões individuais – decisões essas ancoradas na “perversa lógica dos discursos dominantes, que transfere as responsabilidades para os sujeitos, culpabilizando-os pelos seus fracassos” (Ventura; Silva, 2024, p. 7).

No âmbito da Meta 3 do Plano Nacional de Educação, destaca-se o Indicador 3B, que estabelece como objetivo ampliar o percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica, com a meta de alcançar 85% até 2024. Segundo o 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento do PNE, esse indicador atingiu, em 2023, apenas 76,9%, evidenciando um déficit significativo em relação à meta final (Brasil, 2024). Cabe destacar que a própria formulação do indicador, ao agregar situações distintas — frequência ao ensino médio e conclusão prévia da educação básica — acaba por atenuar a real dimensão das dificuldades de acesso e permanência nessa etapa da educação básica, especialmente entre os segmentos socialmente mais vulnerabilizados da juventude.

A distância entre os indicadores dos diferentes grupos sociais revela a existência de um projeto educacional seletivo e excludente, sobretudo na escola pública das periferias urbanas e zonas rurais, organizada segundo critérios de racionalidade. Esse cenário pode ser ilustrado pelas desigualdades profundas que marcam tanto o acesso quanto a permanência no ensino médio: em 2023, o Brasil registrava 2.125.250 jovens fora dessa etapa e sem a conclusão da educação básica. Ainda que esse número represente um avanço em relação a 2012 (3.897.213), ele permanece alarmante e evidencia a persistente exclusão escolar (Brasil, 2024, p. 102).

Essas desigualdades tornam-se ainda mais evidentes quando se observam as desagregações do Indicador 3B (Tabela 4) pois essas permitem analisar a distribuição do acesso ao ensino médio (ou da conclusão prévia da educação básica) segundo raça/cor, território e renda.

Os dados desagregados explicitam de forma contundente as desigualdades que atravessam a trajetória escolar da juventude brasileira (Brasil, 2024). Em 2023, entre a população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou havia concluído a educação básica, observa-se que jovens negros apresentavam uma taxa de frequência de 73,4%, frente a 82,3% entre jovens brancos; residentes da zona rural alcançavam 67,4%, mais de 11 pontos percentuais abaixo da média urbana (78,6%); e os 25% mais pobres registravam 66,7%, quase 24 pontos percentuais inferiores aos 90,4% observados entre os 25% mais ricos. Esses dados não apenas evidenciam desigualdades educacionais persistentes, mas materializam os efeitos das determinações sociais e econômicas — como a precariedade das condições de vida, o trabalho precoce e o acesso desigual a políticas públicas — sobre o percurso escolar da juventude trabalhadora.

Embora esses indicadores não permitam afirmar, de modo direto, que os jovens excluídos do ensino médio regular estejam inseridos na EJA, eles ajudam a compreender o contexto estrutural que impulsiona o fenômeno da juvenilização da modalidade. Tal processo não pode ser interpretado como um problema intrínseco à EJA, nem como evidência de uma formação inferior, mas como expressão de uma injustiça social mais ampla, produzida pela incapacidade histórica do Estado de assegurar condições efetivas de permanência e conclusão da educação básica na idade própria. Dessa forma, a juvenilização revela menos uma escolha educacional e mais uma estratégia estatal de reorganização do fluxo escolar, que desloca para a EJA a responsabilidade por trajetórias interrompidas, sem enfrentar as causas estruturais da exclusão educacional no ensino regular.

Tabela 4 — Meta 3 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou concluiu a educação básica, por desagregação (2023).

Desagregação	Grupo populacional	Frequentava o ensino médio ou concluiu a educação básica (%)
Meta (Brasil)	População de 15 a 17 anos	85,0
Região	Sudeste	82,6
	Norte	68,4
Cor/Raça	População branca	82,3
	População negra	73,4
Residência	Zona urbana	78,6
	Zona rural	67,4
Renda (2022)	25 % mais ricos	90,4
	25% mais pobres	66,7

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 499).

Embora esses indicadores não permitam afirmar, de modo direto, que os jovens excluídos do ensino médio regular estejam inseridos na EJA, eles ajudam a compreender o contexto estrutural que impulsiona o fenômeno da juvenilização da modalidade. Tal processo não pode ser interpretado como um problema intrínseco à EJA, nem como evidência de uma formação inferior, mas como expressão de uma injustiça social mais ampla, produzida pela incapacidade histórica do Estado de assegurar condições efetivas de permanência e conclusão da educação básica na idade própria. Dessa forma, a juvenilização revela menos uma escolha educacional e mais uma estratégia estatal de reorganização do fluxo escolar, que desloca para a EJA a responsabilidade por trajetórias interrompidas, sem enfrentar as causas estruturais da exclusão educacional no ensino regular.

Por isso, é importante lembrar, com Leher, Vittoria e Motta (2017), que, embora o ensino médio tenha sido integrado à educação básica desde a promulgação da LDB de 1996, somente com a Lei nº12.796/2013³⁷ a escolarização obrigatória e gratuita passou a

³⁷ I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio (Brasil, 2013).

contemplar a faixa etária dos 4 aos 17 anos. Essa ampliação tardia do direito à escolarização evidencia a posição marginal da educação pública no projeto político das classes dominantes no Brasil.

Constatar essa questão, remete, como lembra Frigotto (2008), às reflexões de Florestan Fernandes sobre o debate educacional na Constituinte de 1988, quando a educação foi tratada como um assunto menor, secundário. Tal negligência está diretamente relacionada à opção da burguesia brasileira pela subordinação ao grande capital, o que se expressa, por exemplo, na aceitação passiva do papel subalterno que o país ocupa na divisão internacional do trabalho. Nesse contexto, como adverte o autor, a juventude é destinada a uma formação mínima e funcional, voltada ao desempenho de tarefas simples, pois é para isso que adolescentes e jovens da classe trabalhadora devem ser preparados.

Essa lógica de negação do direito à formação plena, já evidenciada na migração precoce de jovens para a EJA, manifesta-se de forma igualmente contundente no campo da alfabetização de jovens e adultos, como aponta a Meta 9 do PNE. Esta meta estabelece, além da elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais - já discutida anteriormente -, a redução do analfabetismo funcional³⁸ para 8,9%. No entanto, os dados mais recentes revelam um quadro preocupante: em 2012 esse indicador era de 17,7%, e, em 2023, chegou a 12,3%, representando uma redução de 5,4 p.p. (Brasil, 2024). Apesar desse avanço, o índice permanece acima da meta estipulada, o que revela a fragilidade das políticas públicas voltadas à promoção de uma alfabetização de qualidade - condição essencial para a inclusão social desses sujeitos.

Antes mesmo de analisar os resultados do indicador 9B, é fundamental considerar os critérios adotados pelo Inep para sua mensuração. De acordo com o Instituto, considera-se funcionalmente analfabeta a população com menos de cinco anos de estudo formal. Como adverte Machado (2018), essa definição exige atenção dos estudiosos da EJA, sobretudo porque os sujeitos dessa modalidade não estão inseridos no Ensino Fundamental de nove anos. Concorda-se com a autora ao afirmar que é necessário compreender o conceito de alfabetismo funcional relacionado aos conhecimentos efetivamente adquiridos, e não apenas com o tempo de escolarização, especialmente

³⁸ Conforme as definições do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Relatório considera analfabeta funcional a pessoa com 15 anos ou mais de idade que possui menos de cinco anos de escolaridade ou que declara não saber ler e escrever (Brasil, 2024).

considerando que muitas ofertas de EJA não seguem a organização seriada em anos escolares. Tais questões são centrais para compreender as distorções entre os dados institucionais e os posicionamentos produzidos pela sociedade civil organizada.

Corroborando com essa crítica (Tabela 5), entende-se que o analfabetismo funcional permanece concentrado entre os mais pobres, negros, moradores das zonas rurais e residentes da região Nordeste, reafirmando a profunda seletividade social que estrutura o sistema educacional brasileiro. Ao evidenciar a negação do acesso à alfabetização plena, aprofunda-se a condição de subalternidade à qual a classe trabalhadora está historicamente submetida, uma vez que o acesso ao conhecimento continua sistematicamente dificultado por um projeto político burguês que restringe a escolarização dos trabalhadores.

Tabela 5 — Meta 9B – Taxa de analfabetismo funcional segundo desagregações do indicador 9B (2023)

Desagregação	Grupo populacional	Taxa de analfabetismo funcional (%)
Meta (Brasil)	População de 15 anos ou mais	8,90
Região	Sudeste	8,7
	Nordeste	19,4
Cor/Raça	População branca	9,0
	População negra	14,8
Residência	Zona urbana	10,0
	Zona rural	27,9
Renda (2022)	25 % mais ricos	4,7
	25% mais pobres	16,4

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 543).

Além das desigualdades socioeconômicas, a desagregação regional dos dados aprofunda ainda mais esse cenário. De acordo com o 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento (Brasil, 2024), enquanto o Sudeste foi a única região a ultrapassar a meta (8,9%), o Sul (9,7%) e o Centro-Oeste (10,1%) aproximaram-se, embora ainda permaneçam acima do valor desejado. Já as regiões Norte (14,4%) e Nordeste (19,4%) apresentaram percentuais significativamente superiores à meta, evidenciando a persistência das desigualdades históricas do direito à educação. Apenas cinco unidades federativas atingiram o patamar estabelecido: Rio de Janeiro (6,9%), São Paulo (7,9%), Santa Catarina (8,5%), Rio Grande do Sul (8,3%) e Distrito Federal (4,7%).

No caso do Nordeste, mesmo entre os estados que mais avançaram, os resultados seguem alarmantes. Conforme Brasil (2024), em 2023, o Rio Grande do Norte (17,2%) e Pernambuco (17%) atingiram aproximadamente os percentuais iniciais projetados para 2012, quando a taxa nacional de analfabetismo funcional era de 17,7%, evidenciando um significativo atraso em relação à meta de reduzir esse índice pela metade até 2024. Ou seja, mesmo após 11 anos de monitoramento pela PNAD Contínua, esses estados conseguiram apenas alcançar os resultados do início da série histórica.

Além disso, todas as demais unidades federativas nordestinas apresentaram taxas superiores ao dobro da meta de 8,9%, o que demonstra persistência de desigualdades estruturais no acesso à educação básica. Por outro lado, o Maranhão destacou-se com a maior evolução na década, diminuindo 10,1 p.p. na taxa de analfabetismo funcional, o que pode sinalizar efeitos mais positivos de políticas locais.

Ao observar os recortes sociais como raça, renda e localização, segundo o 5º relatório (Brasil, 2024), as desigualdades tornam-se mais evidentes. Em 2023, a taxa de analfabetismo funcional entre pessoas negras era de 14,8%, enquanto entre as brancas era de 9,0% - uma diferença de 5,8 p.p. Embora esse hiato tenha diminuído em relação a 2012, quando era de 9,6 p.p., os dados ainda indicam a permanência do racismo estrutural que atravessa a sociedade brasileira. No recorte por renda, a distância entre os mais ricos e os mais pobres permanece significativa: passou de 17 p.p. em 2016 para 11,7 em 2022. Desde 2016, a população com maior renda superou a meta estipulada, enquanto os mais pobres ainda permaneciam 13,9 p. p. distante de alcançá-la.

As desigualdades mais acentuadas, no entanto, foram registradas segundo o local de residência. Em 2023, a diferença entre a população urbana e rural chegou a 17,9 p.p. Os moradores das zonas rurais estavam 19 p.p. distante da meta, enquanto os das zonas urbanas encontravam-se apenas 1,1 p.p. distantes. Apesar de a população rural ter apresentado um avanço expressivo entre 2012 e 2023 – com redução de 9,3 p.p., mais que o dobro da melhoria observada entre os urbanos (4,4 p.p.) –, os dados mais recentes indicam um cenário de estagnação: desde 2018, a população urbana evoluiu 1 p.p., enquanto a rural apresentou uma leve piora, com aumento de 0,2 p.p. na taxa de analfabetismo funcional entre 2022 e 2023 (Brasil, 2024).

Como é possível observar, os dados reafirmam a permanência de uma lógica de exclusão que estrutura o sistema educacional brasileiro. Retomando as reflexões de Fernandes (Fernandes, 1972 *apud* Frigotto, 2008) sobre o papel da educação no projeto societário nacional, a não concretização do direito elementar à alfabetização –

evidenciada no descumprimento da Meta 9 – expõe os limites de um modelo de política pública que tem enfrentado com extrema lentidão a desigualdade estrutural.

Nesse sentido, torna-se urgente a formulação de políticas que promovam investimentos concretos e direcionados a uma formação que dignifique a vida da classe trabalhadora. Tal dignidade, como afirma Rogério (2024), deve estar ancorada em um projeto formativo que subverta a dinâmica de exploração fundada na acumulação, assegurando o pleno sentido humano da existência e superando “todas as formas de segregação e exclusão capitalista, pois isto significa garantir a promoção da vida no universo” (Rogério, 2024, p. 76) – uma vida digna, sustentada pela garantia dos direitos fundamentais de jovens e adultos.

A análise da Meta 10 do PNE reforça a tendência já evidenciada nas Metas 3 e 9: a consolidação de um projeto educacional orientado pela racionalidade do capital, que transforma o direito à educação em instrumento de regulação social. Sob o discurso da integração entre a educação básica e a formação profissional, a Meta 10 expressa, na prática, a funcionalização da EJA, convertendo-a em um mecanismo de adequação da força de trabalho às demandas imediatas do mercado. Assim como a juvenilização e o analfabetismo funcional revelam os limites do acesso e da permanência escolar, a execução dessa meta evidencia a negação do princípio formativo integral, substituído por uma formação mínima e utilitária, incapaz de promover o desenvolvimento humano pleno.

Os dados apresentados pelo 5º Relatório de Monitoramento (Brasil, 2024) confirmam esse movimento. O crescimento expressivo da EJA integrada à educação profissional no ensino médio – impulsionado, sobretudo, pelos cursos FIC – ocorre em paralelo à estagnação e à perda de matrículas no ensino fundamental, as quais, em 2023 representavam apenas 2,4% do total de matrícula. Essa inversão de tendência revela que a expansão quantitativa está associada a uma reconfiguração qualitativa regressiva, em que prevalecem cursos de curta duração e baixa densidade formativa. Como apontam Leher (2010), Frigotto e Ciavatta (2003), tal configuração materializa o avanço da lógica neoliberal no campo educacional, reforçando a noção de empregabilidade em detrimento da formação integral e esvaziando a perspectiva transformadora e crítica da EJA.

Desse modo, a Meta 10 consolida o movimento de instrumentalização da formação identificado anteriormente nas Metas 3 e 9, reafirmando o caráter compensatório e fragmentado das políticas educacionais voltadas à classe trabalhadora. A integração entre educação e trabalho, que poderia ser espaço de formação omnilateral

e de emancipação, é reduzida a um processo de adestramento técnico, voltado à reprodução da desigualdade estrutural. Reafirma-se, portanto, a função histórica da EJA no interior do capitalismo dependente brasileiro: a de prover uma educação limitada, funcional e ajustada à lógica da acumulação. Esse cenário evidencia, de forma contundente, como o projeto educacional brasileiro continua subordinado à racionalidade neoliberal e às exigências do capital, produzindo e reproduzindo desigualdades que se expressam em todas as etapas e modalidades de ensino.

Dessa forma, é preciso denunciar que as desigualdades aqui evidenciadas não decorrem das diferenças de escolarização, como sugere o discurso neoliberal, mas dos processos históricos de dominação, das relações de poder assimétricas e da estrutura de classe que marca a ação do Estado brasileiro. A concepção de capital humano, própria do ideário capitalista que vincula educação à produtividade e ao crescimento econômico, transforma o direito à educação em um bem subordinado à eficiência e a eficácia, empobrecendo seu potencial de desenvolvimento pleno do ser humano em todas as etapas da sua vida. Essa subordinação manifesta-se de forma ainda mais concreta nas políticas voltadas à EJA.

A análise dessas políticas evidencia que a instrumentalização da formação reduz o processo educativo a tarefas fragmentadas, voltadas às demandas imediatas do mercado. Nessa perspectiva, o trabalhador não é reconhecido como sujeito histórico, mas apenas como força de trabalho a ser ajustada. Ao restringir a educação à dimensão utilitária, a modalidade perde seu caráter emancipador e mantém a subalternidade da classe trabalhadora diante da acumulação capitalista (Leher; Vittoria; Motta, 2017).

Em contraste, como destacam Costa e Zaratim (2013), conceber o trabalho como princípio educativo permite uma formação integral, articulando saberes, práticas e reflexão crítica. Enquanto essa perspectiva fomentaria autonomia e protagonismo, o modelo vigente transforma o trabalho em instrumento de produtividade, preparando indivíduos para funções limitadas e alienadas, reforçando desigualdades estruturais na EJA (Pinto, 1997).

Reafirmar a EJA como direito social, portanto, implica reconhecer a educação como processo de desenvolvimento integral dos sujeitos, em que o trabalho seja uma prática formativa e não apenas um meio de inserção no mercado. Superar a instrumentalização da formação é condição para que jovens e adultos acessem uma educação plena (Ventura; Silva, 2024), capaz de enfrentar as desigualdades históricas e afirmar a dignidade humana (Rogério, 2024).

Ao considerar as metas analisadas a Meta 3, relativa à universalização do ensino médio, e a Meta 9, sobre a redução do analfabetismo funcional, observa-se que ambas, longe de garantir o direito pleno à educação, evidenciam os limites de um projeto educacional seletivo e subordinado às exigências do capital. Os dados mostram que a juventude trabalhadora, sobretudo negra, pobre, rural e nordestina, continua privada do acesso regular à escolarização, sendo direcionada à EJA como solução compensatória ou, ainda, excluída definitivamente da escola. A juvenilização e a persistência do analfabetismo funcional, portanto, não são fenômenos isolados, mas expressões da instrumentalização da formação, que restringe a educação ao desempenho funcional e mantém a classe trabalhadora em posição subalterna (Machado, 2020).

4.2.3. Incentivo à Certificação nos relatórios de monitoramento do PNE (2014–2024)

A categoria, “Incentivo à Certificação” constitui o terceiro eixo da análise crítica desenvolvida nesta pesquisa sobre as avaliações das metas voltadas à EJA no PNE (2014–2024). Ela revela um direcionamento crescente das políticas educacionais que priorizam a obtenção de certificados em detrimento da garantia do direito à formação integral, principalmente para a população trabalhadora. Tal processo tem provocado transformações significativas na oferta da EJA, afetando sua estrutura nas redes públicas de ensino.

Ventura e Oliveira (2020, p. 83) elucidam esse movimento ao apontarem que tais transformações “reafirmam e aprofundam o caráter utilitarista e mercadológico do modelo gerencial de gestão da educação, cujo foco aponta para a certificação”. Essa constatação encontra respaldo nos dados analisados nesta pesquisa, os quais evidenciam a ausência de políticas públicas efetivas voltadas à elevação equitativa do nível educacional da população trabalhadora. No lugar disso, observa-se o fortalecimento da lógica neoliberal, assentada no individualismo e na competição, que estimula percursos rápidos e fragmentados de certificação, mascarando a negação do direito à formação integral e reforçando os mecanismos de subordinação de classe.

Esse processo, no entanto, não é apenas estrutural, mas também subjetivo. Mészáros (2008) alerta para a internalização da lógica totalizante do capital, que passa a organizar não apenas a economia, mas a própria vida cotidiana. Alves (2008, p. 144) denomina esse fenômeno como “captura da subjetividade”, um processo que, ao mesmo

tempo que amplia as capacidades humanas, também as limita, manipulando dimensões ontológicas essenciais “como a linguagem e a capacidade simbólica do homem”.

Por isso, a crítica ao modelo vigente deve ultrapassar a negação abstrata e orientar-se para a construção de alternativas concretas, baseadas nas condições reais da vida (Mészáros, 2008). No campo da EJA, isso implica a formulação de uma proposta educacional que confronte a lógica da certificação esvaziada, promovendo a articulação entre formação humana e transformação social. Como defendem Frigotto e Ciavatta (2003, p. 57), é necessário romper com os cursos breves voltados ao mercado e propor políticas integradas de desenvolvimento que articulem formação, “trabalho, emprego e renda e de políticas sociais que sinalizem a melhoria de vida da população”. A educação orientada exclusivamente para o “cidadão produtivo” deve ser substituída por uma formação voltada à emancipação e à “construção de projetos sociais alternativos” (Frigotto; Ciavatta, 2003, p. 57).

Essa crítica evidencia-se nos resultados da Meta 10 do PNE. A análise desagregada por etapas de ensino revela a ampliação da certificação dissociada de uma formação plena. O 5º Relatório do Ciclo de Monitoramento do PNE mostra que, no ensino fundamental, a EJA EPT representa apenas 2,4% das matrículas, enquanto no ensino médio esse percentual chegou a 8,2% em 2023 — o maior da série histórica (Brasil, 2024). De acordo com as principais conclusões da Meta 10 apresentadas no relatório, esse crescimento está diretamente relacionado à expansão dos cursos de Formação Inicial Continuada (FIC), voltados à qualificação rápida para o mercado (Tabela 6).

Tabela 6 — Meta 10 – Distribuição das matrículas na EJA regular e na EJA integrada à Educação Profissional por etapa de ensino (2023)

Etapas de Ensino	Modalidade	Percentual de matrículas (%)	Número absoluto
Ensino Fundamental	EJA Regular	97,6	1.537.288
	EJA EPT	2,4	38.516
Ensino Médio	EJA Regular	91,8	931.000
	EJA EPT	8,2	83.011
Total	EJA EPT	4,7	121.527
	EJA Regular	95,3	2.468.288
Total EJA Geral	-	100,0	2.589.815

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 549).

Embora esses cursos FIC promovam certo nível de qualificação, são também expressão da flexibilização da formação e da instrumentalização do processo educativo. Em vez de assegurarem o direito à educação como prática de autonomia e emancipação, reforçam a lógica da educação como mercadoria, marcada por certificações precárias e funcionais ao capital.

A trajetória da Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional e Tecnológica (EJA EPT) no ensino fundamental ilustra esse esvaziamento. Em 2016, havia 61.912 estudantes; em 2017, esse número caiu para 11.736, chegando a apenas 5.695 estudantes em 2018. Em um único ano, o percentual caiu de 2,9% para 0,5% (Tabela 6). No acumulado, a perda foi de 26.223 matrículas entre 2013 e 2023.

Em contrapartida, no ensino médio, a EJA EPT apresentou crescimento expressivo, especialmente após a pandemia. Entre 2021 e 2023, as matrículas aumentaram 101,1%, enquanto a EJA regular recuou 27,5% (Brasil, 2024). Essa tendência revela o redirecionamento das políticas para formas rápidas de qualificação, em detrimento da formação integral.

No âmbito da Educação Profissional e Tecnológica, os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) são definidos, normativamente, como ações formativas de curta duração, voltadas à qualificação, requalificação ou atualização profissional de trabalhadores, podendo ou não estar articuladas à elevação da escolaridade (Brasil, 2008). No caso da EJA, essa articulação tem ocorrido, majoritariamente, por meio da oferta de cursos FIC desvinculados de projetos formativos mais amplos, com cargas horárias reduzidas e forte orientação para a empregabilidade imediata. Tal configuração explica, em grande medida, a expansão da EJA integrada à educação profissional observada nas estatísticas recentes, sem, contudo, consolidar uma formação integral para os sujeitos jovens e adultos.

Os dados por rede de ensino aprofundam essa constatação. A rede federal responde por 73,3% das matrículas da EJA EPT, mas, esse número representa apenas 6.709 alunos em termos absolutos (Tabela 7). Ou seja, sua contribuição, embora percentualmente expressiva, é limitada em volume de matrículas. Já a rede municipal, que concentrou 1.208.594 matrículas na EJA em 2023, apresentou apenas 3,1% de integração com a formação profissional, o que corresponde a 37.496 alunos. Além disso, observa-se que essa rede perdeu, nos cursos de EJA, cerca de 423 mil matrículas desde 2012 — indicando um desmonte silencioso e a falta de diretrizes consistentes nas redes municipais (Brasil, 2024).

Tabela 7 — Meta 10 – Percentual e número de matrículas da EJA regular e da EJA integrada à Educação Profissional por rede de ensino (2023).

Redes de ensino	EJA Regular (%)	EJA Regular (nº absoluto)	EJA EPT (%)	EJA EPT (nº absoluto)	Total EJA (nº absoluto)
Federal	26,7	2.446	73,3	6.709	9.155
Estadual	94,5	1.106.799	5,5	64.910	1.171.709
Municipal	96,9	1.171.098	3,1	37.496	1.208.594
Privada	93,2	187.945	6,2	12.412	200.357

Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 229).

Em sentido oposto, as redes estaduais e privadas demonstraram crescimento significativo. A primeira teve aumento de 131% na EJA EPT, com destaque para os 298,3% de avanço no ensino médio. A rede privada passou de 766 matrículas, em 2021, para 12.033 em 2023 – um salto de 76,7% em toda a série histórica (Brasil, 2024). Esse avanço, porém, está fortemente vinculado à proliferação dos cursos FIC, reafirmando o predomínio de uma certificação aligeirada e alinhada às exigências do mercado.

Ventura e Oliveira (2020) destacam que essa reorientação das políticas públicas tem aprofundado a fragmentação da modalidade, reduzindo sua capacidade democratizadora. Compreender esse processo demanda o resgate da análise de Costa e Zaratim (2013), que expõem a separação histórica entre a escola e o trabalho: o primeiro vinculado ao fazer, o segundo ao saber. No contexto atual, essa dissociação é ressignificada: a escolarização torna-se critério de acesso ao mercado, e a certificação um diferencial de renda (Costa; Zaratim, 2013).

Aos trabalhadores, restam conteúdos técnicos, estruturados segundo a lógica da educação por competências que operam uma “certificação pela certificação”, dissociada de uma compreensão crítica da realidade. Essa lógica contrapõe-se à concepção de formação humana integral que, nos termos gramsciano, recoloca o trabalho como categoria ontológica da existência (Costa; Zaratim, 2013). Contudo, como “a roda da fortuna” não pode parar, não há interesse em construir um modelo de formação que leve os sujeitos a compreender criticamente o papel da certificação e sua função nos mecanismos de dominação social.

Nesse cenário, é preciso destacar, mais uma vez, o papel do ENCCEJA como símbolo da reconfiguração da EJA. Nos últimos anos esse exame assumiu centralidade nas políticas voltadas à juventude e aos adultos em defasagem escolar. Ventura e Oliveira (2020, p. 83) afirmam que ele “eleva o utilitarismo e reforça a tendência do deslocamento do que ainda resta de escolarização na EJA, a passos largos, para a esfera mercantil da educação”. Ao substituir a escola por apostilas, plataformas e cursinhos, o Estado consolida a lógica da auto aprovação e da eficiência individual, fragmentando “as políticas públicas da EJA nos últimos 25 anos” (Ventura; Oliveira, 2020, p. 89). Embora o ENCCEJA possa ter um papel complementar na EJA, ele não deve substituir a escolarização básica, nem tampouco ser tratado como alternativa de baixo custo. Essa substituição precariza a política educacional e compromete o direito à educação por meio da EJA.

Essa tendência também se expressa nos indicadores das Metas 3 e 8 do PNE. Mesmo com o prazo esgotado para o cumprimento do indicador 3A — que corresponde ao percentual de jovens que frequentam a escola ou já concluíram o ensino médio — o Brasil não universalizou a educação básica entre adolescentes de 15 a 17 anos. Em 2023, cerca de 555 mil jovens ainda estavam fora da escola. A elevação de 5,2 pontos percentuais na taxa de frequência desde 2012 foi insuficiente para alcançar a meta, originalmente prevista para 2016 (Brasil, 2024).

A Meta 8, que visa a escolarização média da população de 18 a 29 anos, também evidencia os limites das políticas implementadas: cerca de 19.917.548 (27,7%) jovens não haviam concluído o ensino médio em 2023. O aumento de 1,1 ano na média de escolaridade desde 2012 não é capaz de ocultar a persistência da exclusão educacional (Brasil, 2024).

Observa-se, portanto, que a universalização tem sido enfrentada com medidas paliativas, como a expansão do ENCCEJA e dos cursos FIC — mecanismos compensatórios que vêm ocupando o lugar da escolarização sistemática. Essa substituição esvazia a EJA enquanto política pública e contribui para a negação do direito constitucional da classe trabalhadora à educação.

Adotar o Incentivo à Certificação como eixo de análise permite compreender o projeto neoliberal de formação voltado à classe trabalhadora. Como afirmam Ventura e Oliveira (2010, p. 92) trata-se da dinamização do “aparato mercantil da educação não formal”, uma ofensiva empresarial que avança sobre o direito à escolarização dos jovens e adultos brasileiros. A disseminação de propagandas que apresentam a certificação como

solução imediata fortalece a ideia de que a escola é perda de tempo, favorecendo uma “supletivização online, mercantil, não formal e pulverizada da EJA” (Ventura; Oliveira, 2020, p. 92).

Figura 1 – Meta 8 Total da população de 18 a 29 anos de idade que não possui Ensino Médio completo, por unidade da Federação (Brasil) em 2023.



Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 206).

Descrição: Mapa do Brasil com números por estado, indicando dados estatísticos em tons de azul.

As três categorias analisadas nesta pesquisa – Educação como Mercadoria, Instrumentalização da Formação e Incentivo a Certificação – permitem compreender os resultados apresentados e, sobretudo, desvelar os fundamentos do pragmatismo educacional e do utilitarismo econômico neoliberal que orientam as políticas para a EJA (Ventura; Oliveira, 2020). Trata-se de uma lógica consolidada desde anos 1990, que vem alterando profundamente o papel da modalidade no cenário educacional brasileiro³⁹.

³⁹As categorias analíticas mobilizadas nesta pesquisa operam como mediações teóricas para apreender tendências estruturais das políticas educacionais contemporâneas. A educação como mercadoria expressa a subordinação do direito à educação à racionalidade neoliberal, marcada pela eficiência, pela competitividade e pela responsabilização individual dos sujeitos (Ventura; Oliveira, 2020; Frigotto, 2009; Paulani, 1999). A instrumentalização da formação refere-se à redução dos processos educativos à adaptação funcional ao trabalho simples e precarizado,

Figura 2 – Meta 9B Taxa de Analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais, por unidade da Federação (Brasil) em 2023.



Fonte: Adaptado pelo autor (2025) a partir de dados do INEP/MEC – 5º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024, p. 229).

Descrição: Mapa do Brasil com números por estado, indicando dados estatísticos em tons de verde.

Se, do ponto de vista conceitual, a análise das categorias permite desvelar os fundamentos neoliberais das políticas de EJA, os dados do INEP escancaram as consequências desse processo. Como pode-se observar nos mapas a seguir, relativos às Metas 8 e 9B do PNE (2014–2024), milhões de jovens e adultos seguem excluídos do direito à educação básica, seja pela ausência de conclusão do ensino médio, seja pela permanência do analfabetismo funcional. Tais números confirmam a distância entre os compromissos legais e a realidade social.

As Figuras acima (Figura 1 e Figura 2), analisadas em conjunto, permitem apreender diferentes dimensões das desigualdades educacionais que atravessam a EJA no âmbito das metas do PNE. Enquanto a Figura 1 evidencia a elevada proporção de jovens

esvaziando a formação integral (Frigotto; Ciavatta, 2003). Já o incentivo à certificação traduz a centralidade atribuída a diplomas e certificados rápidos como mecanismo de gestão da força de trabalho e de individualização das desigualdades educacionais (Ventura; Oliveira, 2020; Leher; Vittoria; Motta, 2017).

entre 18 e 29 anos que não concluíram o Ensino Médio, revelando a persistência de trajetórias escolares interrompidas e desiguais no território nacional, a Figura 2 explicita a distribuição espacial do analfabetismo funcional da população com 15 anos ou mais, aprofundando a compreensão dos limites da escolarização formal em garantir aprendizagens efetivas.

A Figura 2 apresenta a taxa de analfabetismo funcional da população com 15 anos ou mais, conforme o indicador da Meta 9B do PNE (2014–2024). Diferentemente do analfabetismo absoluto, esse indicador refere-se às limitações na compreensão e no uso de informações básicas de leitura, escrita e matemática nas práticas sociais cotidianas. A representação cartográfica evidencia desigualdades regionais persistentes, com maior incidência nas regiões Norte e Nordeste, indicando que a ampliação do acesso à escolarização, por si só, não tem sido suficiente para garantir processos formativos consistentes. Esses dados reforçam os limites estruturais das políticas educacionais recentes e recolocam a EJA como política central no enfrentamento das desigualdades educacionais acumuladas ao longo da vida.

A análise dos indicadores produzidos pelo INEP, especialmente aqueles relacionados às Metas 8, 9 e 10 do PNE (2014–2024), evidencia que a política educacional para jovens e adultos tem sido atravessada por uma concepção de educação como mercadoria, na qual o direito à escolarização é progressivamente subordinado a critérios de mensuração, desempenho e resultados. Ainda que os dados indiquem avanços pontuais no acesso e na certificação, os limites estruturais persistentes revelam a centralidade de um projeto educacional orientado pela adequação da formação às exigências do mercado, em detrimento da garantia de uma formação integral.

No que se refere à instrumentalização da formação, os indicadores analisados revelam a centralidade conferida a percursos educativos abreviados, à qualificação imediata e à elevação estatística da escolaridade, sem correspondência necessária com processos formativos consistentes. A persistência do analfabetismo funcional e as desigualdades regionais evidenciadas nas representações cartográficas elaboradas a partir dos dados do PNE indicam que a ampliação da escolarização não tem se traduzido. De modo geral, em apropriação crítica dos conhecimentos socialmente produzidos, reafirmando os limites das políticas orientadas por critérios de eficiência e produtividade.

De forma articulada, o incentivo à certificação emerge como elemento estruturante dessa política, deslocando o foco da formação para o cumprimento formal das metas e para a produção de resultados mensuráveis. A centralidade da certificação,

dissociada de condições objetivas de permanência e aprendizagem, contribui para a naturalização de trajetórias escolares interrompidas e para a legitimação de ofertas educacionais aligeiradas. Assim, os dados do INEP não apenas mensuram o cumprimento das metas do PNE, mas também desvelam as contradições de um projeto educacional que, ao mesmo tempo em que reconhece a EJA como direito, restringe seu alcance formativo.

4.3 ANÁLISE DA AVALIAÇÃO REALIZADA PELA SOCIEDADE CIVIL: A VOZ DO FÓRUM EJA BRASIL

Compreender a formação social brasileira por meio da concepção de Estado ampliado contribui para evidenciar o sentido mais abrangente das políticas públicas e os modos como elas são elaboradas, promulgadas e desenvolvidas. Ao longo desta pesquisa, observou-se que as correlações de forças entre os blocos no poder influenciam diretamente os rumos da educação nacional, notadamente no Plano Nacional de Educação (2014–2024) e nas metas voltadas à Educação de Jovens e Adultos.

A correlação de forças analisada a partir da concepção gramsciana de Estado ampliado expressa-se igualmente no âmbito da sociedade civil, que, embora distinta das instituições estatais, não atua à margem do campo político. Organizações e movimentos sociais constituem espaços estratégicos de produção de ideias, valores, propostas e disputas em torno dos rumos da educação (Liguori; Voza, 2017).

Nesse contexto, os Fóruns de EJA no Brasil configuram-se como uma expressão relevante da sociedade civil organizada, atuando no interior das disputas educacionais em torno do significado social e político da educação de jovens e adultos. Suas formulações, posicionamentos e documentos públicos expressam, de modo predominante — ainda que marcados por heterogeneidades —, movimentos de contestação às políticas educacionais orientadas pela racionalidade neoliberal, que tendem a subordinar a EJA às exigências da flexibilização, da certificação aligeirada e da responsabilização individual, em detrimento de sua afirmação como direito social.

A análise dos documentos produzidos por esse coletivo — como manifestos, relatórios, deliberações e cartas políticas — permite apreender os sentidos atribuídos às políticas públicas de EJA a partir da sociedade civil organizada, em constante tensão e diálogo com as diretrizes estabelecidas sociedade política. Tal análise possibilita evidenciar a correlação de forças que atravessa a formulação e a implementação das políticas educacionais, bem como o papel ativo desempenhado por esses sujeitos

coletivos na disputa por projetos educacionais mais democráticos e orientados pela emancipação humana.

O Fórum EJA Brasil constitui-se como uma articulação nacional de caráter político-pedagógico, formada por diferentes fóruns estaduais e por sujeitos coletivos vinculados à defesa da educação de jovens e adultos. Sua composição envolve educadores, pesquisadores, estudantes, movimentos sociais, sindicatos e demais atores comprometidos com a modalidade, expressando uma pluralidade de perspectivas e interesses. Desde 1996, atua de forma autônoma, permanente e articulada, reivindicando a EJA como modalidade estruturante da educação básica e como direito constitucional, pautando-se, de modo predominante, pela defesa da qualidade social da educação, da formação docente específica, do financiamento adequado e da participação popular (Fóruns de EJA do Brasil, 2016).

Além disso, os Fóruns organizam os Encontros Nacionais de EJA (ENEJA's) e os Encontros Regionais (EREJA's), com o objetivo de fomentar o diálogo, construir agendas políticas e criar estratégias de atuação nos níveis municipal, estadual e federal. Tais encontros cumprem papel fundamental na consolidação de uma educação pública e democrática voltada à classe trabalhadora. O relatório do XVIII ENEJA (Fóruns do Brasil, 2024) registra que tais encontros, reuniões e moções promovidos pelos Fóruns têm servido não apenas para reafirmar os princípios da EJA como direito à educação básica, mas também para intervir politicamente, disputando espaços no MEC, nos conselhos, nas secretarias, nas escolas e nos legislativos. Como destacam os próprios Fóruns, aqueles que compõem esses espaços de luta, devem estar “com o gás todo” na disputa por currículos diferenciados, financiamento compatível e formação docente específica, entre outros tantos aspectos que assegurem uma oferta plena e de qualidade para jovens e adultos (Fóruns do Brasil, 2024).

Essa articulação também se materializa na ampla e capilarizada organização dos Fóruns de EJA em todo o país, presentes nas 27 unidades federativas. Os encontros nacionais — como o ENEJA — destacam-se pela dimensão participativa e pela potência mobilizadora, estruturando-se com base em princípios democráticos: eleição de delegados nos encontros regionais, definição prévia de pautas, socialização de experiências e fortalecimento da articulação política em torno da EJA como direito e política pública estruturante da educação básica.

Diante do exposto, o material produzido nesses encontros e registrado nos documentos do Fórum EJA constitui importante expressão da sociedade civil, oferecendo

subsídios para a análise das categorias centrais desta pesquisa: “4.3.1. Educação como Mercadoria nos documentos dos Fóruns de EJA; “4.3.2. Instrumentalização da Formação nos documentos dos Fóruns de EJA e “4.3.3” Incentivo à Certificação nos documentos dos Fóruns de EJA. Essas categorias serão examinadas à luz das metas da EJA no PNE: Meta 3 (universalização do ensino médio), Meta 8, (elevação da escolaridade média), Meta 9, (alfabetização de jovens e adultos) e Meta 10 (integração da EJA à educação profissional). Embora os documentos dos Fóruns não realizem análise técnica sistemática do PNE, como nos relatórios do Inep, suas menções às metas estão vinculadas às bandeiras de luta, às experiências formativas e aos enfrentamentos políticos em torno do direito à educação. O enfoque adotado nesta pesquisa é, portanto, a dimensão política, compreendendo as metas do PNE como expressões de disputas no campo educacional. Ainda que não existam documentos dedicados exclusivamente ao PNE, há recorrentes referências às suas metas e às discussões que elas suscitam no contexto da EJA.

Os documentos analisados foram coletados no portal do Fórum EJA Brasil. Ainda que haja limitação no registro e na sistematização das atividades desenvolvidas pelos Fóruns – o que faz com que parte da produção permaneça dispersa -, o material disponível oferece reflexões relevantes para compreender a EJA como campo de disputa. Além dos documentos relativos ao ENEJA e ao EREJA, esta pesquisa considerou textos de instâncias correlatas, como o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE), igualmente acessados por meio do portal do Fórum EJA Brasil.

No que se refere ao PNE, os Fóruns reafirmam, de forma recorrente, sua centralidade como epicentro das políticas públicas e instrumento fundamental de articulação com o SNE. No documento “Em defesa do Estado de direito, da diversidade e da educação de qualidade social para trabalhadores (as),” do Fóruns de EJA do Brasil (2021), são convocados à continuidade da luta pelo aperfeiçoamento do plano, bem como por sua implementação e fiscalização, com destaque para as Metas 3, 8, 9 e 10, destacando-o como conquista da sociedade, fruto de amplo e consistente debate político. Essa defesa está presente de forma contínua nos diferentes documentos produzidos ao longo dos anos.

No III EREJA Sudeste, no Fóruns de EJA do Brasil (Fóruns do Brasil, 2019) destacou-se a importância do PNE e do Documento Final da Conae/2014 como expressões de uma concepção ampla de educação nacional, em contraposição à visão reducionista que restringe a política educacional ao ensino básico. No XV ENEJA, no

Fóruns de EJA do Brasil (2017), reafirmou-se a concepção de qualidade social da educação, pautada no Plano Nacional de Educação, Proposta da Sociedade Brasileira, orientada por valores como solidariedade, justiça e cidadania.

Em 2018, a CONAPE reforçou a defesa do PNE, reivindicando sua implementação e aperfeiçoamento, a criação do SNE e a regulamentação do ensino privado. Essa posição foi reiterada no Manifesto do FNPE (FNPE, 2020a), que reafirmou o PNE como instrumento de gestão e mobilização social para superar a descontinuidade das políticas. Por fim, a II CONAPE (FNPE, 2022b) defendeu o PNE como eixo das políticas educacionais, enfatizando a participação ativa da sociedade civil e a articulação entre os entes federativos.

Esses posicionamentos corroboram a discussão sobre a histórica disputa em torno do PNE entre a classe trabalhadora – representada por educadores, movimentos sociais e sindicais – e a burguesia brasileira (Souza; Nunes, 2017). Trata-se de uma disputa ainda presente, que demarca avanços e retrocessos nas políticas públicas, como evidenciam os documentos divulgados pelo Fórum e analisados nesta pesquisa. Ressalta-se que as escolhas e análises terão como recorte temporal o decênio de vigência do PNE 2014–2024.

4.3.1 A educação como mercadoria nos documentos dos Fóruns de EJA

A subordinação da oferta educativa à lógica do mercado evidencia-se historicamente nas políticas educacionais, sobretudo após a contrarreforma do Estado na década de 1990, que aprofundou o caráter utilitário e mercadológico da educação. Esse processo está vinculado às políticas de ajuste estrutural e à definição de metas quantificáveis, as quais reduzem o direito à educação a indicadores de desempenho e certificação (Ventura; Oliveira, 2020).

No caso da EJA, observa-se a ampliação de políticas e programas de baixo custo, que priorizam cursos de curta duração e a valorização de exames de certificação, em detrimento de percursos formativos integrais. A análise dos Fóruns de EJA é fundamental, pois, além de expressarem uma proposta formativa voltada à classe trabalhadora, denunciam os efeitos da mercantilização sobre a efetivação do direito à educação, especialmente no que se refere às metas do PNE (2014–2024) destinadas a essa modalidade. A sistematização (Quadro 1) e (Quadro 2) desses eventos e documentos estão organizados em blocos temáticos que evidenciam a relação entre a educação como mercadoria e a escolarização de jovens e adultos. Esses avanços e retrocessos, presentes

nas deliberações dos Fóruns, permitem compreender como a EJA tem sido afetada por políticas mercantilistas que tensionam a defesa de uma formação integral frente à imposição de modelos produtivistas.

Quadro 1 – Desmonte da oferta pública e privatização da EJA

Evento e Ano	Trecho relevante	Relação com Educação como mercadoria	Relação com Metas para a EJA do PNE
XIV ENEJA (2015)	“Fechamento de escolas e turmas de EJA no Estado de Goiás e em Goiânia, justificativa monetária, marginalização do público da EJA, ameaças das Organizações Sociais (OS) que privatizam” (Fóruns EJA do Brasil, 2015).	Privatização velada via OS: exclui e marginaliza o público trabalhador da EJA.	Afeta diretamente as Metas 8 e 9 pela redução da oferta pública e acesso.
Fórum Paranaense EJA (2015)	“Desmonte geral com fechamento de turmas, turnos e escolas públicas, justificativa de “otimização” que é mera redução de gastos” (Fóruns EJA do Brasil, 2015).	Tratamento da Educação como custo e gasto, não investimento; privatização indireta via fechamento	Prejudica o aumento da escolaridade (Meta 8) e a possibilidade de alfabetização (Meta 9)
XV ENEJA (2017)	“Moção de repúdio contra fechamento de escolas e unidades de educação profissional integrado à EJS em São Bernardo do Campo – SP” (Fórum EJA do Brasil, 2017).	Educação profissional integrada à EJA é atacada, limitando o direito à formação técnica pública e gratuita.	Impacta diretamente a Meta 10 (Integração EJA e Educação profissional).

Fonte: Adaptado de Fóruns de EJA do Brasil (2015;2017).

O desmonte da oferta pública da EJA tem sido amplamente denunciado pelos Fóruns, com destaque para o XIV ENEJA (2015), Fórum Paranaense EJA (2015) e XV ENEJA (2017), que relatam ocorrências em diversas regiões do país. Em Goiás, por exemplo, a gestão municipal anunciou o fechamento de “cerca de uma dezena de escolas municipais focadas em ofertas de cursos para o público da Educação de Adolescentes Jovens e Adultos, como afirmam os Fóruns de EJA do Brasil (2017, p. 18). Em paralelo, Organizações Sociais (OS) promovem uma privatização velada que exclui e marginaliza esses sujeitos.

No Paraná, o fechamento de turmas, turnos e escolas públicas de EJA ocorreu em função da redução de custos e do consequente não investimento (Quadro 1). Para o Fórum, o oposto deveria ocorrer: se o objetivo fosse “otimizar” o sistema, seria necessária uma grande chamada pública, contínua e permanente, como previsto na LDB 9394/96, garantindo a oferta onde houver demanda e “respeitando as necessidades dos educandos e educandas” de acordo com Fóruns EJA do Brasil (2015, p. 27).

Em São Bernardo do Campo, o fechamento de unidades de educação profissional integradas à EJA, por decreto municipal, compromete diretamente o direito à educação técnica pública e gratuita, configurando um retrocesso no cumprimento da Meta 10 do PNE. Embora apenas três documentos mencionem locais específicos onde ocorreram fechamentos, seis dos doze documentos analisados registram posicionamento contrário a essa prática e expressam profunda indignação diante dessa situação⁴⁰.

Essa realidade revela a mercantilização da EJA com viés privatista, que fecha espaços públicos e limita a oferta da educação básica e profissional, essenciais para a inclusão destes sujeitos. As Metas 8, 9 e 10 foram diretamente afetadas, comprometendo o direito à educação e a formação dos trabalhadores adultos.

Ventura e Oliveira (2020) destacam que o processo de desmonte da EJA intensificou-se a partir de meados de 2016, após o *impeachment* da presidenta Dilma, especialmente durante os governos Temer e Bolsonaro. Segundo os autores, “em diferentes entes da Federação, com a mais completa omissão do MEC, iniciou-se um planejado processo de fechamento indiscriminado de turmas de EJA” (Ventura; Oliveira, 2020, p. 90).

Essa dinâmica de desmonte e desvalorização da modalidade é aprofundada por Ventura e Silva (2024), que retomam o histórico de desqualificação da EJA, ressaltando aspectos como a oferta recorrente por meio de projetos e programas precários, a insuficiente formação dos docentes, o financiamento reduzido, a oferta limitada nas redes públicas, bem como o fechamento de escolas e turmas, o que culmina na redução das matrículas. Além disso, destacam que as propostas curriculares compensatórias ou acelerativas aplicadas não atendem adequadamente às necessidades dos estudantes no seu processo de escolarização.

Esse cenário não apenas reduziu a oferta educacional, mas também abriu espaço para políticas alinhadas à mercantilização. Destacam-se as críticas à EC nº 95/2016 (“teto de gastos”) e suas implicações (Quadro 2) para o financiamento da educação pública.

⁴⁰ A análise baseia-se em documentos produzidos pelos Fóruns de EJA do Brasil e instâncias correlatas, entre relatórios, manifestos, cartas políticas e boletins, elaborados no período de 2015 a 2024, a saber: Relatório do XIV ENEJA (2015); Relato da reunião do Fórum Nacional de Educação (2016); Relatório do XV ENEJA (2017); Relatório do XVII ENEJA (2022); Em defesa do Estado de Direito, da diversidade e da educação de qualidade social para trabalhadores(as) (2021); e Boletim do XVIII ENEJA (2024). Embora apenas parte desses documentos mencione explicitamente casos localizados de fechamento de unidades de EJA integrada à educação profissional, a maioria expressa posicionamento crítico e contrário a tais medidas.

Manifestações em espaços como ENEJA, o FNPE e a CONAPE denunciaram que o congelamento de investimentos públicos por vinte anos compromete o direito à educação, inviabiliza as metas do PNE e intensifica a subordinação da educação às demandas do mercado capitalista, privilegiando uma perspectiva de “qualidade total”, que reduz recursos (Coutinho, 2016).

Quadro 2 – Críticas à Emenda Constitucional 95 e ao financiamento da educação pública.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Mercantilização da Educação	Relação com Metas para a EJA do PNE
XV ENEJA (2017)	“Manifestação pela revogação da EC 95/2016, que congela investimentos públicos por 20 anos, inviabilizando projeto de educação pública, gratuita e democrática” (Fóruns EJA do Brasil, 2017).	O congelamento de investimentos configura-se como falta de aporte público, favorecendo a privatização e inviabilizando o acesso universal com qualidade social	EC 95 dificulta o cumprimento das metas 3, 8, 9 e 10.
FNPE (2020)	“Teto para investimentos sociais, desvinculação de recursos, aplicação de recursos públicos no setor privado, secundarização da rede pública” (FNPE, 2020).	Fortalecimento da educação como mercadoria via repasse de recursos públicos ao setor privado e parcerias público-privadas.	Afeta o financiamento das metas do PNE e a universalização da educação.
Carta de Natal CONAPE (2022)	“Contra todas as formas de desqualificação, privatização, terceirização e transferência de responsabilidades do Estado na educação” (Fórum Nacional Popular de Educação, 2022).	Reafirma oposição à privatização, terceirização e mercantilização da educação pública.	Defesa das metas do PNE para garantia da educação pública, gratuita e de qualidade.

Fonte: Adaptado de Fórum EJA do Brasil (2017; 2020; 2022).

Esse cenário não apenas reduziu a oferta educacional, mas também abriu espaço para políticas alinhadas à mercantilização. Destacam-se as críticas à EC nº 95/2016 (“teto de gastos”) e suas implicações (Quadro 2) para o financiamento da educação pública. Manifestações em espaços como ENEJA, o FNPE e a CONAPE denunciaram que o congelamento de investimentos públicos por vinte anos compromete o direito à educação, inviabiliza as metas do PNE e intensifica a subordinação da educação às demandas do mercado capitalista, privilegiando uma perspectiva de “qualidade total”, que reduz recursos (Coutinho, 2016).

Durante o XV ENEJA (2017), os Fóruns de EJA reivindicaram a revogação da EC 95, argumentando que o congelamento compromete qualquer projeto de educação pública, gratuita e democrática, abrindo espaço para a expansão da iniciativa privada e

restringindo o acesso. Tal medida contraria o próprio PNE, que prevê a universalização do acesso, impactando todas as suas metas, especialmente as relacionadas à EJA.

Manssuti (2022, p. 23) explica que o pacto conservador a partir de 2016 promoveu um ajuste fiscal visto pela burguesia como a “chave para o país voltar a crescer, com maior presença do capital privado e menor presença do Estado, acelerando assim as reformas neoliberais”. Essa retração do investimento público e avanço da privatização afetaram severamente a EJA, com redução drástica dos investimentos federais e o desmonte de políticas públicas construídas em décadas anteriores, como o Programa Nacional do Livro Didático para EJA (PLNDEJA), o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) e o Programa Brasil Alfabetizado (PBA).

Nesta mesma linha, o FNPE, em 2020, criticou o teto de gastos, denunciando o desvio de recursos para o setor privado e a secundarização da rede pública, fortalecendo parcerias público-privadas e a substituição do papel estatal por atores privados. A Carta de Natal do Fóruns de EJA do Brasil (2022), reafirmou a oposição a todas as formas de privatização e mercantilização da educação, defendendo o financiamento público como condição para garantir uma educação de qualidade social. Ambas as posições alertam que a EC 95 compromete não só o cumprimento do PNE, mas também o princípio constitucional da educação como direito social e dever do Estado. Nesse contexto, a educação é tratada como moeda de troca, instrumentalizada pelas forças dominantes para subjugar diferentes frações da classe trabalhadora (Rummert, 2008).

Assim, os Fóruns de EJA e outras instâncias coletivas articulam críticas contundentes à mercantilização da educação, denunciando a precarização e o desmonte das políticas públicas, ao mesmo tempo em que apresentam propostas concretas de resistência em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade social. Essas críticas incidem, de modo particular, sobre a implementação da Meta 10 do PNE, cuja formulação normativa — ao prever a integração da EJA à educação profissional sem definir seus marcos pedagógicos e institucionais — abriu espaço para interpretações e disputas antagônicas. A consolidação das reflexões sobre a EJA subordinada à lógica de mercado permite sistematizar algumas consequências práticas dessas disputas, sobretudo no financiamento, na privatização e nos modelos produtivistas que têm impactado a oferta e a concepção da modalidade (Quadro 3)

A análise dos documentos dos Fóruns de EJA evidencia que as críticas à mercantilização da educação — como a denúncia à “chancela do Sistema S” (Fóruns de EJA do Brasil, 2016, p. 4) — articulam-se à defesa de uma interpretação substantiva da

Meta 10 do PNE, entendida como política de integração formativa sob responsabilidade do Estado, e não como mera ampliação da certificação profissional orientada pelo mercado. Nessa perspectiva, os Fóruns reafirmam a EJA como direito social, contrapondo-se à sua redução a mecanismo de adaptação funcional da força de trabalho.

Quadro 3 – Políticas públicas, direitos e demandas pela garantia da EJA.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Mercantilização da Educação	Relação com Metas para a EJA do PNE
Fóruns de EJA do Brasil (2016)	“Não lutamos por uma Educação Profissional no viés do Mercado, com a chancela do Sistema S, que penaliza o trabalhador. Queremos o cumprimento da Meta 10 do PNE” (Fóruns de EJA do Brasil, 2016, p.4).	Rejeição da formação profissional meramente instrumental e voltada para o mercado; defesa da educação pública e integral.	Defesa expressa da Meta 10 (integração da EJA com educação profissional).
ENEJA 2022	“Exigir do Estado políticas intersetoriais, orçamento digno, formação valorizada, cumprimento das políticas inclusivas, luta contra a PEC do teto de gastos” (Fóruns de EJA do Brasil, 2022).	Pressão contra a mercantilização e precarização; defesa de financiamento público e políticas inclusivas.	Reforça a necessidade de orçamento para a EJA e por consequência para o cumprimento das metas 8, 9 e 10 do PNE.
FNPE (2020)	“Projeto político dos últimos governos não cumpre o PNE, favorece políticas restritivas e privatizantes” (FNPE, 2020).	Crítica ao desmonte do PNE e avanço da mercantilização por governos recentes.	Afeta negativamente a implementação de todas as metas relacionadas à EJA.

Fonte: Adaptado de Fórum EJA do Brasil (2016; 2020; 2022).

Essa posição é reforçada nas proposições do ENEJA 2022, cujo documento final apresenta diretrizes para a consolidação de uma EJA pública, democrática e emancipatória, destacando: a organização de um censo específico; a busca ativa permanente; o reconhecimento dos estudantes trabalhadores; políticas intersetoriais de inclusão; orçamento digno com efetivação do FUNDEB e do CAQ; recuperação da SECADI; fortalecimento do PROEJA; valorização dos marcos democráticos da EJA; e o enfrentamento de medidas regressivas, como a PEC do teto de gastos, a Resolução nº 1/2021 e a reforma do Ensino Médio (Fóruns de EJA do Brasil, 2022, p. 31).

Como é possível observar, os Fóruns de EJA apresentam bandeiras concretas e urgentes, mas o contexto do capitalismo dependente impõe um padrão de acumulação que dificulta a materialização dessas pautas. Lutar pelo direito à educação implica reconhecer interesses divergentes e exige análise aprofundada, considerando que os “desafios da

Educação de Jovens e Adultos precisam avançar para além do contexto da educação e considerar a raiz das estruturas sociais desiguais e a sua superação” (Ventura; Silva, 2024, p. 5).

No PNE, a mercantilização da educação compromete o conjunto das metas voltadas à EJA, esvaziando seu caráter de direito social e subordinando a modalidade a interesses do mercado. A Meta 10, que prevê a integração da EJA com a educação profissional, ilustra esse processo na medida em que sua implementação tem privilegiado arranjos formativos orientados pela lógica produtivista, em detrimento de uma integração pautada na formação integral dos sujeitos. As demandas por um orçamento digno e por políticas intersetoriais, somadas às críticas ao descumprimento das metas e ao avanço da privatização, revelam que a efetivação das metas da EJA — como reiteram os Fóruns de EJA em todo o país — constitui condição essencial para assegurar uma educação pública, gratuita e de qualidade social.

4.3.2 A Instrumentalização da Formação nos documentos dos Fóruns de EJA

Para discutir a formação educacional da classe trabalhadora, é indispensável retomar o papel central desempenhado pelas agências multilaterais no Brasil. Essa influência, implementada a partir do final da década de 1980, incidiu de forma direta sobre a relação entre trabalho e educação. Como destacam Alvarenga, Corrêa e Ribeiro (2022, p. 5), a adoção de políticas de gestão da qualidade educacional baseadas em sistemas de metas e avaliações “associada à qualidade e à eficiência, tem no Banco Mundial (BM) um dos principais agentes da articulação orgânica do capital no chão da escola e, portanto, dos currículos de formação de professores”.

Desde então, o gerencialismo educacional vem aprofundando-se para atender às demandas impostas por organismos internacionais como OCDE, UNESCO, BIRD e Banco Mundial. A noção de “qualidade” passou a ser aferida por ferramentas e mecanismos instituídos pelo MEC e pelo Inep, que definem metas e objetivos a serem cumpridos. Como observam Fernandes e Alvarenga (2022, p. 11), essas instituições estabelecem sentidos de qualidade para a educação por meio de “documentos que pautam currículos e práticas de gestão nas diferentes esferas, implicando as políticas implementadas pelas redes estaduais, municipais e federal.”

Esse processo incidiu sobre o conteúdo, a forma e o método, avançando “enormemente no chão da escola pública mediante as parcerias público-privadas e com a ingerência na escola de institutos privados, bancos, redes de comunicação etc.” (Frigotto,

2013, p. 395). Tal movimento representa a instauração de uma gestão escolar que orienta o conhecimento pelo “metro da mercadoria”, reduzindo a formação a parâmetros de produtividade e utilidade econômica (Frigotto, 2013). Na EJA, esses mecanismos assumem contornos ainda mais acentuados, pois afetam diretamente os sujeitos trabalhadores, condicionando sua trajetória escolar às exigências de empregabilidade e à certificação rápida em detrimento de uma formação integral.

Os documentos produzidos pelos Fóruns, ao longo dos anos, denunciam essa tendência de subordinar a educação aos interesses do mercado e buscam resistir à instrumentalização da formação, defendendo uma perspectiva integral e emancipatória. Tal como alerta o FNPE (2020, p. 9),

Recentemente, na linha do estreitamento da formação e do atendimento de reclames da iniciativa privada, foi aprovada uma ‘Base Nacional Comum Curricular’ que exclui temas sociais importantes (como a discussão de gênero e identidade de gênero), busca padronizar e engessar o currículo e, ademais, não considerou a opinião dos profissionais da educação, de famílias, de comunidades escolares e de estudantes. Tal Base, se articula a uma reforma arbitrária, a ‘Reforma do Ensino Médio’, que dificulta o acesso e a permanência de estudantes, torna tecnicista o ensino público, desvaloriza os/as profissionais da educação e promove o avanço privatista sobre a educação básica, além de atentar contra a soberania nacional, ao submeter questões estratégicas como formação docente e currículos à ingerência do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Na mesma direção, por meio dessa concepção restrita de educação, alterações estruturais estão em curso nas políticas de valorização dos profissionais da educação, com particular destaque para a formação inicial e continuada de professores da educação básica.

Ao explicitar os impactos dessas medidas, o FNPE evidencia como a EJA está inserida em um contexto mais amplo de reformas que comprometem o reconhecimento da modalidade como direito social e ameaçam a construção de uma oferta educativa que considere a diversidade dos sujeitos. Nesse sentido, as metas para a EJA do PNE expressam essa disputa, pois orientam as políticas voltadas à alfabetização (Meta 9), à formação profissional (Meta 10), à universalização educacional (Meta 8) e à permanência escolar (Meta 3).

Assim como nas seções anteriores, busca-se, nesta, sistematizar os principais argumentos, críticas e propostas presentes nos documentos dos Fóruns de EJA, organizados em blocos temáticos que revelam a evolução das políticas e da luta em defesa de uma EJA que centralize, e não instrumentalize, a formação de seus estudantes. Nesse sentido, reúne-se manifestações que, ao longo do decênio do PNE (2014–2024), reforçam

a defesa da educação popular, da formação integral e da superação da lógica utilitarista e mercadológica, reafirmando a EJA como direito social e espaço de emancipação humana (Quadro 4).

Quadro 4 – Críticas iniciais e defesa da Educação Popular.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
Fórum Nacional de Educação (FNE), 2016.	“Que não seja só na perspectiva de formar mão de obra para o mercado. Queremos mais, pois a diversidade dos sujeitos que compõem a EJA demanda formação que vá além da empregabilidade” (Fórum Nacional de Educação, 2016, p. 17).	Rejeição da educação utilitarista que objetiva apenas a formação para o mercado de trabalho. Defesa da formação integral e emancipatória.	Defesa do direito ao acesso à educação com metas 3, 9 e 10 do PNE.
Fóruns do EJA do Brasil, 2016.	"Ainda é possível e necessário que se efetive que a Educação Popular seja reconhecida como parte da EJA. Este documento indica a necessidade de uma política pública de EJA que considere a diversidade dos sujeitos e suas especificidades" (Fóruns de EJA do Brasil, 2016, p. 17).	Crítica à concepção tecnicista da educação profissional, defendendo currículo com perspectiva humanizadora e libertadora	Apelo para que a Meta 10 incorpore formação integral, diversidade cultural e orçamento público adequado para o cumprimento das metas.
XV ENEJA, 2017	Induzir diretrizes de financiamento e suporte técnico para a implementação de políticas públicas de EJA, conforme as metas do Plano Nacional de Educação (PNE). (...) Considerando a diversidade dos sujeitos da EJA e suas especificidades" (XIV ENEJA, 2017, p. 17).	Busca integrar educação profissional e escolaridade com currículo que dialogue com a qualificação crítica do trabalho, defesa da alfabetização ampla.	Relaciona a Formação integral à Meta 10, vinculando a alfabetização (Meta 9) e a qualificação profissional com acesso, permanência e diversidade.

Fonte: Adaptado de FNPE (2016); Fóruns de EJA do Brasil (2016; 2017).

A organização da EJA por meio dos fóruns sociais estabelece como premissa fundamental a defesa da Educação Popular como princípio orientador, deixando de “ser um item da implementação da política, voltando a ser um princípio na proposta de política do MEC, assim como em nossas práticas”, conforme Fórum de EJA Brasil (2016, p. 5). Nesse sentido, há uma rejeição enfática à educação de caráter técnico e instrumental, ao mesmo tempo em que se afirma a necessidade de uma formação humanizadora, capaz de superar a lógica tecnicista que historicamente é associada à educação destinada aos trabalhadores jovens e adultos. Essa crítica está presente tanto nos documentos do FNE (2016) quanto na carta do Fórum EJA Brasil (2016), e enfatiza a necessidade de resgatar a centralidade da Educação Popular e de assegurar uma formação ampliada, que não

reduza o trabalhador a profissional subalterno, mas que o integre à diversidade cultural e aos direitos sociais.

Essa perspectiva, alinhada à concepção “freiriana” de Educação Popular, remete às reflexões de Góes (1980, p. 104), que destaca a importância de promover, para além da aprendizagem, o desejo de liberdade e a busca pelo conhecimento. Para tanto, é imprescindível formar um povo consciente, por meio de uma “educação popular que não esteja ligada de nenhuma forma, às forças de dominação”. Essa concepção valoriza o desenvolvimento do indivíduo em sua totalidade, considerando-o um ser omnilateral, com potencialidades para transformar a realidade.

Nesta mesma linha, Engels e Marx (Engels; Marx *apud* Costa e Zaratim, 2013, p. 182) afirmam que a “produção de ideias, de representações e da consciência está em primeiro lugar direta e intimamente ligada à atividade material e ao comércio material dos homens; é a linguagem da vida real”. Por isso, o homem deve estar apto a criticar constantemente a realidade social, tornando-se “consciente de seu papel como educando e sujeito histórico, condição necessária para a transformação social” (Costa e Zaratim, 2013, p.183). Essa proposta afasta-se radicalmente das práticas vigentes que buscam instrumentalizar a formação do jovem e do adulto trabalhador.

Além da valorização da Educação Popular, observa-se uma crítica clara à instrumentalização da EJA, presente nos documentos analisados. Essa crítica evidencia a preocupação com a redução da modalidade a uma formação meramente funcional, aspecto que também se reflete, ainda que de forma secundária, nas metas do PNE relacionadas à EJA – como o direito à educação integral, o reforço do acesso e da permanência, a alfabetização e a qualificação profissional. No XV ENEJA 2017, essa perspectiva é reafirmada ao enfatizar a integração entre a Educação Profissional e a escolaridade, buscando qualificar a formação e ampliar o acesso à diversidade. Tal articulação expressa a tentativa de conciliar a defesa de uma educação popular e emancipatória com os marcos institucionais vigente, entre eles o PNE, ainda que este não constitua o eixo central dos documentos.

No âmbito desta categoria analítica e dos documentos examinados, observa-se a predominância de uma EJA emancipatória, plural e comprometida com a Educação Popular, em contraposição às tendências de mercantilização que vêm instrumentalizando a formação desses sujeitos. A seguir (Quadro 5), sintetiza-se os desafios contemporâneos à formação e à qualidade da EJA, tal como evidenciados em diferentes eventos e documentos, estabelecendo também conexões pontuais com as metas do PNE.

Quadro 5– Desafios contemporâneos à formação e à qualidade de EJA.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
Fóruns de EJA do Brasil (2021)	“Defesa da democratização do acesso à internet para estudantes da EJA... Currículos que considerem diversidade e especificidades dos sujeitos... Formação continuada e valorização do educador...” (Fóruns de EJA do Brasil, 2021)	Enfrentamento da exclusão digital e da precarização da formação; crítica à redução da EJA à educação profissionalizante tecnicista e privatista.	Exige políticas públicas para garantir inclusão digital, formação docente permanente e currículo que atenda às especificidades, vinculando-se às metas.
FNPE (2020)	“Aprovação da Base Nacional Comum Curricular que exclui temas sociais importantes... Reforma do Ensino Médio tecnicista e privatista... desvalorização dos profissionais e avanço privatista na educação básica.” (FNPE, 2020)	Denúncia da padronização do currículo estreito que instrumentaliza a EJA para o mercado, fragilizando o papel emancipatório da modalidade.	Defende a revogação da BNCC e da Reforma do Ensino Médio para garantir uma EJA inclusiva, diversa e valorizada, conforme metas do PNE.
XVII ENEJA (2022)	“Promoção de formação política para currículos e mundos do trabalho... Parcerias com universidades e sindicatos para formação inicial e continuada... Formação articulada com a economia solidária e princípios da educação popular.”(ENEJA, 2022)	Defesa de uma formação que articule teoria e prática, valorizando trabalho emancipador e diversidade cultural, superando a lógica mercadológica.	Reforça a necessidade de formação integral, democrática e política, em consonância com as metas que pautam acesso, permanência e qualidade da EJA.

Fonte: Adaptado de FNPE (2020) e Fóruns de EJA do Brasil (2021; 2022).

Pode-se compreender que a crítica à instrumentalização da modalidade está fortemente associada à denúncia de políticas que precarizam e restringem a formação de jovens e adultos. Conforme apontam Costa e Zaratim (2013, p. 185) e em consonância com o que se pode-se observar no quadro, “vários encontros propostos pelos movimentos dos Fóruns de EJA tem construído o percurso de uma formação de professor que exige reflexão crítica sobre o fazer pedagógico”. Trata-se de demandas por inclusão digital, formação docente permanente e currículos que contemplem a diversidade cultural e social, contrapondo-se à lógica privatista, marcada pela redução da EJA a uma função meramente qualificadora para o mercado. Nesse sentido, rejeitam-se reformas estruturais, como a BNCC e o novo Ensino Médio, que tendem a esvaziar conteúdos formativos e críticos, além de enfraquecer o caráter integral da modalidade.

Complementando essa análise, Costa e Zaratim (2013) destacam que a prática docente deve ser crítica, dinâmica e dialética, o que implica a necessidade de formação

constante do educador. Nessa direção, ressaltam a importância do Grupo de Trabalho 18 (GT 18) de EJA da ANPED como espaço que possibilita aos professores o acesso a pesquisas relacionadas às suas práticas nas salas de aulas, fortalecendo a construção coletiva de saberes. “Este Grupo de Trabalho também se coloca enquanto apoio na busca de políticas públicas que corroborem para o fortalecimento da modalidade” (Costa; Zaratim, 2013, p. 185).

Em relação às metas do PNE, é possível identificar convergências com princípios como o acesso universal, a permanência, a qualidade e a valorização da EJA, ainda que persista um descompasso entre o que está previsto na política e a efetivação real dos direitos educacionais. Os Fóruns pautam a formação integral e a Educação Popular, articuladas a dimensões como economia solidária, diversidade cultural e inclusão social, que permanecem centrais no movimento e se configuram como bandeiras de resistência frente às tendências de padronização da educação. Costa e Zaratim (2013) aprofundam essa discussão com uma concepção que ecoa tanto na defesa da Educação Popular pelos Fóruns de EJA quanto na perspectiva adotada nesta pesquisa, ao compreender a formação de jovens e adultos da classe trabalhadora de modo dialético e social:

Assim sendo, conhecendo os sujeitos da educação de jovens e adultos, suas aspirações, suas limitações e seus problemas, esse modelo de formação mais humanista proporciona um ensino mais harmonioso e menos subjetivo, ou seja, menos ligado aos ditames do capital que insiste em formar um perfil que reduz o homem apenas à materialidade corporal, à redução do ser a objeto de domínio. A formação numa perspectiva *omnilateral* requer que os sujeitos estejam em iguais condições de usufruir o tempo necessário ao desenvolvimento de suas potencialidades tanto no plano físico como no mental. Tempo dedicado ao ócio, não como ação estática, estanque, mas estruturado na relação ação-reflexão-ação, fruto da contemplação de sua inserção social. Formação da cultura geral que não pressupõe estar distante da formação para o trabalho, mas estar distante de constituir os sujeitos como objeto que vive em função do capital, que se apropriou do trabalho como forma de subjugar o homem pelo homem (Costa; Zaratim, 2013, p. 186)

Observa-se, assim, que as críticas expressas pelos Fóruns ultrapassam a mera contestação política, configurando-se como uma concepção concreta de formação, um projeto educacional voltado para a reorganização social, cuja lógica rejeita a mercantilização da educação. Torna-se imprescindível a formulação de políticas públicas que dialoguem com a diversidade e com a realidade concreta dos sujeitos da EJA.

Assim, são evidenciados (Quadro 6) os posicionamentos recentes, referentes ao decênio de vigência do PNE, formulados por fóruns e entidades representativas da EJA,

que reafirmam a necessidade de superar concepções que reduzem a modalidade ao ensino supletivo ou à EaD. Destacam-se as demandas por reconhecimento da EJA como direito social, pela garantia de financiamento adequado, pela valorização do trabalho docente e pela atualização curricular pautada na diversidade cultural e nos princípios da educação popular.

Quadro 6 – Políticas públicas, direitos e demandas pela garantia da EJA.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
XVIII ENEJA (2024)	“Temos hoje uma política de governo: ‘O Pacto pela Superação do Analfabetismo e qualificação da educação de Jovens e adultos’; projeto de lei do PNE 2024/2034 em tramitação... Precisamos superar o ensino supletivo, reconhecer a EJA como direito, com condições adequadas para os sujeitos... Defender EJA presencial contra EaD indiscriminada... Atualizar diretrizes curriculares com diversidade e princípios da educação popular...” (Fóruns de EJA do Brasil, 2024).	Luta contra a instrumentalização que reduz a EJA a ensino supletivo e EaD precário; defesa da modalidade presencial, diversificada e emancipatória; enfrentamento do uso exclusivo da tecnologia sem políticas de assistência estudantil.	Reivindicação para que o PNE assegure financiamento, permanência, diversidade de oferta e valorização do trabalho docente, em alinhamento com metas 3, 8, 9 e 10.
XV ENEJA (2017)	“Fortalecimento da EJA articulada ao mundo do trabalho... Garantia de criação e ampliação de turmas de alfabetização...” (Fóruns de EJA do Brasil, 2017).	Currículo que dialogue com a qualificação crítica do trabalho; defesa da alfabetização ampla.	Relaciona a formação integral, vinculando a alfabetização (Meta 9) e a qualificação profissional com acesso, permanência e diversidade.

Fonte: Adaptado de Fórum Nacional Popular de Educação (2022) e Fóruns de EJA do Brasil (2024).

Tais posicionamentos denunciam diretamente políticas e reformas que contribuem para a instrumentalização da formação, fragilizam a qualidade da EJA e evidenciam o descompasso entre as metas previstas no PNE e sua efetiva implementação.

A análise dos documentos do XV ENEJA (2017) e do XVIII ENEJA (2024) evidencia a continuidade e o aprofundamento das reivindicações em torno da EJA como direito social fundamental, articulado à valorização da Educação Popular. Após as eleições de 2022 e a posse do governo Lula da Silva, os Fóruns de EJA destacaram como avanço o “Pacto pela Superação do Analfabetismo e Qualificação de Jovens e Adultos” compreendido como uma política ampla e comprometida com a alfabetização dessa população. Segundo o fórum, o pacto reafirma a necessidade de políticas públicas que

garantam a oferta presencial, diversificada e emancipatória da modalidade, combatendo a precarização - especialmente a decorrente da adoção indiscriminada da modalidade EaD - e defendendo a atualização das diretrizes curriculares em consonância com princípios da Educação Popular.

Embora o XV e o XVIII ENEJA reconheçam avanços com a proposição do “Pacto pela Superação do Analfabetismo e Qualificação de Jovens e Adultos”, destacando a necessidade de uma EJA presencial, diversificada e alinhada à Educação Popular, a prática revela limites significativos. Na realidade, a EJA continua sendo tratada de forma aligeirada, muitas vezes como política de suplência escolar e preparo para o mercado de trabalho, mantendo traços de instrumentalização e fragmentação.

Ou seja, apesar das declarações dos fóruns enfatizarem a ampliação da oferta e a alfabetização emancipatória, as políticas concretas ainda priorizam resultados rápidos, cursos de curta duração e integração com a educação profissional voltada à empregabilidade, sem garantir o desenvolvimento integral do sujeito. Essa contradição evidencia a persistência de um modelo educacional que atende mais às exigências do capital do que às necessidades históricas de formação plena da classe trabalhadora.

Nos documentos do XV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA), realizado em 2017, os Fóruns de EJA reafirmam a defesa de uma EJA articulada ao mundo do trabalho em uma perspectiva crítica, com ênfase na ampliação das turmas, na garantia do direito à alfabetização e na rejeição ao tecnicismo e à instrumentalização que reduzem a modalidade a um ensino compensatório. Essas reivindicações dialogam diretamente com as Metas 3, 8, 9 e 10 do PNE, ao enfatizarem o financiamento público adequado, à permanência estudantil, a valorização docente e a diversidade da oferta com qualidade social.

Contudo, ao longo do decênio, tais diretrizes foram fragilizadas por cortes orçamentários, pela descontinuidade das políticas públicas e pela priorização de modelos precarizados de atendimento, como exemplifica a Resolução nº 1/2021, que regulamenta a EJA na modalidade a distância. Embora o PNE preveja a formação integral, a alfabetização ampla (Meta 9) e a qualificação profissional associada ao acesso e à permanência, esses objetivos têm sido tensionados por reformas e políticas que reduzem a EJA a uma função instrumental, em desacordo com as concepções historicamente defendidas pelos Fóruns de EJA.

Mesmo quando as metas do PNE incorporam elementos próximos às bandeiras históricas da EJA, a oferta expressa no plano mantém traços de uma educação

compensatória, voltada à redução das taxas de analfabetismo – como a perspectiva, já superada, mas ainda presente na Meta 9, que prevê a “erradicação do analfabetismo” –, à correção de fluxo e a capacitação para o trabalho. Na Meta 10, por exemplo, como observa Rogério (2024), o enfoque limita-se à integração da EJA à EPT, sem discutir o desenvolvimento pleno do sujeito ou a concepção de educação almejada.

Contudo, ao analisar os documentos do Fórum, percebe-se uma menção afirmativa à importância do PNE, mas não se identifica qualquer problematização crítica em relação ao conteúdo das metas para a EJA como um todo. Essa ausência de uma crítica mais incisiva indica que, embora haja pontos de convergência entre as metas e as demandas dos fóruns, as metas permanecem marcadas pela linguagem e pela lógica do capital neoliberal. Nesse sentido, Rogério (2024, p. 47) destaca que “é possível observar tímidos avanços alcançados pela EJA frente aos séculos de postergação dos direitos desses sujeitos”, em crítica às políticas educacionais e sua relação com o PNE ao longo do tempo.

No que se refere à alfabetização, a Pauta 8 do XV ENEJA (2017) aprofunda o debate ao propor que a ampliação de turmas esteja vinculada a uma escolarização contínua, com tempos e espaços adequados às especificidades dos educandos; currículos construídos coletivamente e orientados pela diversidade; acompanhamento e monitoramento de todo o processo educativo; e possibilidade de matrícula em qualquer período do ano. A proposta defende que União, Estados, Distrito Federal e Municípios assegurem essa ampliação por meio de normativas legais que garantam atendimento com qualidade, “em todos os turnos escolares, atendendo às especificidades e peculiaridades da modalidade, nos espaços formais e não formais, com verbas públicas para escolas públicas e movimentos sociais populares[...]” conforme Fóruns de EJA do Brasil (2017, p. 29).

Essa perspectiva defendida pelos Fóruns de EJA permite compreender a alfabetização como uma dimensão estratégica de resistência às orientações neoliberais que tendem a restringir o direito à educação. No entanto, no interior das formações sociais capitalistas, essa luta tende a ocupar um lugar secundário nas agendas estatais, sendo frequentemente subordinada a prioridades econômicas e fiscais. A persistente negação do direito constitucional à alfabetização e à educação de jovens e adultos contribui para a reprodução de condições socioeconômicas precárias, mantendo amplos segmentos da população em situação de vulnerabilidade social e baixa qualidade de vida.

Dados do IBGE (2025) indicam que o Brasil ainda conta com 9,1 milhões de pessoas com 15 anos ou mais em situação de analfabetismo, evidenciando que o

enfrentamento dessa problemática tem sido historicamente marginalizado nas políticas públicas. Nesse contexto, a forma como a EJA tem sido implementada — marcada por precarização, insuficiência de recursos e fragmentação — compromete seu potencial de superação da pobreza, ampliando processos de exclusão social, preconceito, insegurança alimentar e marginalização, conforme apontam Corrêa e Piatti (2024).

Em oposição à instrumentalização da formação, os Fóruns de EJA do Brasil (2021), em defesa do Estado de Direito, da diversidade e da educação de qualidade para trabalhadores, afirmam a necessidade de construir, democrática e coletivamente, o currículo da modalidade. Documentos elaborados nos ENEJAs, legislações como o PNE (inclusive o projeto de lei do novo PNE (de 2024 a 2034) em tramitação no governo), o documento que preparou a VI CONFITEA (2009), o Parecer CNE/CEB nº 11/2000, a LDB nº 9.394/96, a Resolução nº 3/2010 e o Marco de Ação de Belém, entre outros, contribuem para pensar políticas de alfabetização e uma proposta curricular mais específica e prolongada, portanto, não aligeirada nem instrumentalizada.

4.3.3 Incentivo à Certificação nos documentos dos Fóruns de EJA

Ao privilegiar a certificação em detrimento do saber sistematizado, reforça-se a condição historicamente secundarizada da EJA, tanto nas políticas públicas quanto no interior da escola. Como explica Machado (2020), o fechamento de turmas tem sido justificado pela suposta falta de alunos, sem considerar o efeito das próprias políticas que descaracterizam e desmobilizam a modalidade.

Nesse contexto, a certificação contribui para o esvaziamento formativo, pois acelera conteúdos e práticas pedagógicas, subordinando a EJA a interesses imediatistas do mercado (Ventura, 2020). Em oposição à instrumentalização da formação, os Fóruns de EJA do Brasil (2021), em defesa do Estado de Direito, da diversidade e da educação de qualidade para trabalhadores, afirmam a necessidade de construir, democrática e coletivamente, o currículo da modalidade.

Documentos elaborados nos ENEJAs, legislações como o PNE (inclusive o projeto de lei do novo PNE, do período entre 2024 a 2034, em tramitação no governo), o documento que preparou a VI CONFITEA (2009), o Parecer CNE/CEB nº 11/2000, a LDB nº 9.394/96, a Resolução nº 3/2010 e o Marco de Ação de Belém, entre outros, contribuem para pensar políticas de alfabetização e uma proposta curricular mais específica e prolongada, portanto, não aligeirada nem instrumentalizada.

Quando tais referências político-normativas são desconsideradas — como ocorre com o incentivo à certificação, o fechamento de escolas, a regulamentação da EaD e a proliferação de cursos voltados apenas ao trabalho simples — aprofunda-se a alienação do aluno-trabalhador. Ao invés de promover o desenvolvimento humano, essas medidas reforçam uma formação empobrecida, esvaziada de rigor e de sentido social. Por isso, como afirmam Gouveia e Silva (2015, p. 754), a EJA passa a ser “considerada uma modalidade que muitas vezes confere ‘certificação vazia’, pela falta de rigor e seriedade”.

Essa discussão encontra respaldo nas críticas e proposições dos Fóruns de EJA, que reivindicam para esse público o acesso a um saber sistematizado e crítico. Ao longo dos anos, os fóruns têm denunciado que as políticas de aligeiramento da formação precarizam a modalidade, restringindo sua importância e seu potencial emancipatório. Os documentos analisados revelam tanto a resistência a essas práticas quanto a defesa de políticas que valorizem o trabalho e promovam uma formação integral e socialmente referenciada.

Algumas dessas críticas e reivindicações (Quadro 7) registradas entre 2015 e 2017, evidenciam a relação entre os mecanismos de certificação, a implementação das metas do PNE, de modo especial da Meta 10 e a luta por uma EJA que supere a lógica da certificação, reafirmando seu caráter formativo. A partir desse quadro, observa-se que, entre 2015 e 2017, os Fóruns de EJA convergem na denúncia da precarização da modalidade, especialmente quando vinculada ao PRONATEC-EJA.

Segundo os fóruns, a certificação dissociada de uma formação sólida contribui para o fechamento de cursos, acelera indevidamente os processos formativos e enfraquece a modalidade. Tal posicionamento rejeita medidas de caráter tecnicista propostas pelo governo, opondo-se à lógica de uma educação fragmentada e reafirmando a necessidade de integrar a EJA à formação profissional de qualidade.

Para além da crítica, os Fóruns também se mostram propositivos: defendem mecanismos de certificação inclusivos, valorização dos saberes acumulados pelos trabalhadores e institucionalização da EJA profissionalizante em consonância com a Meta 10 do PNE. Compreende-se, assim, que a certificação só cumpre papel social quando articulada a políticas públicas que assegurem formação integral e rigor acadêmico em oposição à “certificação vazia”, que, ao longo do tempo, marginaliza a modalidade e intensifica a desescolarização de jovens e adultos trabalhadores.

Quadro 7 – Certificação e Formação Profissional.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
XIV ENEJA (2015)	“Repudiamos veementemente o fim da oferta de vagas para o curso Técnico de Metalurgia (PROEJA) no IFES campus Vitória... O PRONATEC-EJA traz precarização dos cursos de trabalho docente, com aligeiramento e caráter assistencialista” (Fóruns de EJA do Brasil, 2015).	Denúncia do fechamento de cursos técnicos vinculados à EJA e crítica à precarização da certificação no âmbito do PRONATEC-EJA.	Defesa da ampliação do financiamento e da oferta pública que dignifique a formação e certificação
XV ENEJA (2017)	“Criação de estratégias e mecanismos de certificação para reconhecimento e validação das aprendizagens, com flexibilidade e ampla divulgação; articulação para frentes parlamentares em defesa da EJA integrada à Educação Profissional” (Fóruns de EJA do Brasil, 2017).	Defesa de mecanismos flexíveis e inclusivos para certificação, valorização dos saberes acumulados e articulação política para fortalecimento da EJA.	Articulação para institucionalização da EJA profissionalizante em consonância com a Meta 10
Fórum Nacional de Educação (FNE), 2016	“Lançamento do PRONATEC-EJA com diferentes formatos inspirados no modelo alemão, certificação via ENEM e exame específico, valorizando conhecimentos dos trabalhadores e facilitando a progressão profissional” ((Fóruns de EJA do Brasil, 2016).	Apresentação oficial de política de certificação articulada com formação profissional, visando a valorização e reconhecimento dos saberes dos trabalhadores.	Reforço da necessidade de políticas públicas integradas para garantir certificação com qualidade.

Fonte: Adaptado de Fóruns de EJA do Brasil (2015, 2017).

Esse entendimento é reforçado pelo XV ENEJA (2015, p. 22–23), que expressa indignação frente à proposta do MEC de alcançar a Meta 10 do PNE por meio da indução de matrículas no PRONATEC-EJA. O documento considera essa estratégia um retrocesso por precarizar cursos e o trabalho docente, mantendo características históricas da educação dos trabalhadores: aligeiramento, improviso, descontinuidade, paralelismo, caráter compensatório e assistencialista — marcas típicas das políticas neoliberais que subordinam a formação à racionalidade alienante do mercado de trabalho.

O lançamento do PRONATEC-EJA durante o decênio do PNE (2014–2024) reforça o vínculo com a análise apresentada no capítulo dois, baseada em Frigotto (2009), Saviani (2018) e Nascimento e Cruz (2016), sobre como a pobreza, a informalidade do mercado, o analfabetismo e a baixa escolaridade estruturam a falta de qualificação imposta pelo capitalismo. O mercado, excludente por natureza, mantém o trabalhador em

posição subalterna, restrito a postos de trabalho simples, rebaixando, assim, a formação por meio de programas de certificação rápida. Esse modelo de instrumentalização da formação passou a ser tensionado em determinados espaços institucionais de participação social.

O documento do FNE (2016, p. 8) registra uma reunião com o Ministro da Educação para discutir o PRONATEC-EJA, na qual foram apresentadas propostas inspiradas em modelos internacionais, como o alemão, bem como a criação de um exame específico de certificação, paralelo ao ENEM, com o objetivo de valorizar os conhecimentos dos trabalhadores, estimular a conclusão do ensino médio e articular a certificação à formação profissional. Contudo, nesse mesmo espaço, a representação do Fórum presente explicitou uma posição crítica a essa orientação, ao afirmar que a educação da classe trabalhadora não pode ser reduzida à preparação para o mercado, destacando que “a dívida social com estes sujeitos é enorme” e que a EJA, enquanto modalidade da educação básica, não pode continuar sendo ofertada exclusivamente nos moldes de programas focalizados (Fórum Nacional Popular de Educação, 2016, p. 9).

Essa discussão reforça a preocupação de Frigotto (2013) com a standardização dos processos educativos, saturados por conteúdos prescritivos definidos pelo mercado. A educação, enquanto mercadoria, reproduz-se pela homogeneização e recusa da pluralidade, negando elementos essenciais para a formação dos sujeitos da EJA. Nesse sentido, a modalidade deve formar “a pessoa para ser dirigente de sua própria vida e da vida política democrática do país”, segundo o Fórum de EJA do Brasil (2015, p. 23). Nos anos seguintes, observa-se o agravamento das políticas de certificação na EJA, evidenciado nas deliberações do FNPE e do XVIII ENEJA (2024), que reforçam o embate contra modelos restritivos, centrados na certificação desvinculada da formação integral (Quadro 8).

Entre 2020 e 2024, os Fóruns e entidades representativas, como o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE, 2020), concentraram suas críticas na defesa de uma certificação democrática, pública e vinculada à formação de qualidade. O FNPE enfatiza a garantia do direito à educação em espaços públicos e transparentes, com ampla participação social, valorizando os saberes e as experiências dos trabalhadores. Essa perspectiva reforça o compromisso com o acesso e a permanência previstos no PNE, contrapondo-se a práticas que precarizam o processo formativo.

Quadro 8 – Posicionamentos dos Fóruns de EJA sobre Certificação e Formação Profissional

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
FNPE (2020)	“A construção de alternativas para assegurar o direito à educação de qualidade deve ocorrer em espaços públicos, transparentes, com participação sindical e entidades representativas, alicerçada na cooperação federativa.” (FNPE, 2020)	Defesa de certificação democrática e pública, rejeitando processos aligeirados e improvisados; valorização do direito à educação de qualidade para EJA.	Reforço do compromisso com a qualidade, acesso e permanência previstos no PNE.
XVIII ENEJA (2024)	“Redução brutal dos recursos para a EJA, queda das matrículas, política de certificação centrada no ENCCEJA e EaD; Resolução CNE 01/21 alinhada à BNCC, que aprofunda desigualdades e mantém o modelo supletivo.” (Fóruns de EJA do Brasil, 2024)	Crítica ao modelo de certificação baseado exclusivamente no ENCCEJA e expansão da EaD como precarização da modalidade e da certificação.	Denúncia do desfinanciamento e das políticas que dificultam o acesso e a permanência da EJA.

Fonte: Adaptado de Fóruns do EJA do Brasil (2018; 2020)

O XVIII ENEJA (2024), por sua vez, denuncia o aprofundamento do desmonte da EJA, evidenciado pelo corte de recursos, pela queda nas matrículas e por políticas de certificação centradas no ENCCEJA e na EaD. Soma-se a isso a Resolução CNE nº 01/2021, alinhada à BNCC, que mantém o caráter supletivo da modalidade e aprofunda as desigualdades. Essas práticas contrariam o direito objetivo e subjetivo da classe trabalhadora a uma educação socialmente referenciada.

Como reforçam Ventura e Silva (2024, p. 3), as reformas educacionais da última década, no período de vigência do PNE, alinharam-se “às forças materiais dominantes e às políticas curriculares pautadas em conceitos educacionais restritos”. Frente a esse cenário, a resistência proposta pelos Fóruns e entidades reafirma que as redes públicas de ensino devem cumprir seu dever de assegurar o acesso à educação para toda a população (Ventura; Silva, 2024). Nesse contexto, o XVIII ENEJA (2024) orienta não apenas a denúncia, mas também a proposição de ações, como a criação de uma legislação específica para a EJA em âmbito estadual, a fim de assegurar acesso, permanência e certificação com qualidade. Essas propostas (Quadro 9) revelam a luta dos Fóruns, que não se limita à crítica, mas constrói estratégias estruturais para garantir a efetividade dos direitos educacionais.

Quadro 9 – Desmonte da EJA e Ações propositivas dos Fóruns.

Evento e Ano	Trecho Relevante	Relação com Instrumentalização da Formação	Relação com Metas para a EJA do PNE
XVIII ENEJA, 2024 (Fóruns de EJA do Brasil, 2024)	“Descaso e invisibilidade da EJA nos últimos anos; redução de recursos de R\$1,8 bi para R\$8 milhões; queda nas matrículas; certificação pelo ENCCEJA e EaD como políticas predominantes; BNCC aprofunda desigualdades.” (Fóruns de EJA do Brasil, 2024) Propor à CNAEJA a construção de um PL para política de estado de EJA, a fim de garantir cumprimento do direito ao acesso e permanência a essa modalidade, evitando os fechamentos de turmas e escolas, bem como o aligeiramento dos cursos, buscando acompanhar os projetos em tramitação na câmara e no senado.	Denúncia do sucateamento da EJA, crítica ao modelo de certificação atual e propostas de legislação para garantir direitos e condições dignas à modalidade.	Defesa de políticas públicas que assegurem o direito ao acesso, permanência e certificação plena; falta de recursos dificulta o cumprimento das metas 3, 8, 9 e 10.

Fonte: Adaptado de Fóruns do EJA do Brasil (2024).

A escolha por concluir esta seção com as denúncias apresentadas e extraídas do documento do XVIII ENEJA (2024), justifica-se por sua capacidade de sintetizar a intensificação da invisibilidade e do sucateamento da EJA, sobretudo após 2016, período em que se inviabilizou o cumprimento das metas do PNE voltadas à modalidade. Nesse contexto, o próprio documento evidencia a gravidade da situação, conforme Fóruns de EJA do Brasil (2024, p. 27):

Nos últimos seis anos, tivemos um descaso e uma invisibilidade completa da EJA. Presenciamos a redução dos recursos da ordem de R\$1,8 bilhões, em 2012, para míseros R\$8 milhões, em 2020, queda de 95,56% e a dramática redução das matrículas em âmbito nacional, enquanto o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos ENCCEJA e a educação à distância se realizaram como a política de EJA.

Essas críticas evidenciam que a ênfase exclusiva na certificação, quando desvinculada de uma formação integral, reforça o caráter excludente e fragmentado das políticas voltadas à classe trabalhadora. Em contrapartida, os Fóruns, em sua dimensão propositiva, defenderam a elaboração de um Projeto de Lei que consolide a EJA como política de Estado, assegurando o direito de acesso e permanência, a manutenção das turmas e o enfrentamento ao aligeiramento dos cursos.

Essa defesa expressa uma preocupação que vai além da denúncia da precarização: trata-se de propor soluções estruturais e duradouras capazes de superar a marginalização da modalidade. Tal horizonte implica garantir o direito pleno à escolarização de jovens e adultos, em consonância com o cumprimento das metas do PNE - especialmente aquelas voltadas à EJA, 3, 8, 9 e 10 - concebido como eixo central das políticas públicas e instrumento fundamental para a consolidação do SNE. Assim, reafirma-se a necessidade de uma política que universalize a educação básica, amplie a oferta da EJA com qualidade e assegure a alfabetização e qualificação profissional concretas à classe trabalhadora.

Observar, nos documentos, as práticas e propostas elaboradas pelos Fóruns de EJA – realçadas também por entidades como o FNPE, o FNE e a CONAPE – significa reconhecer o que autores como Alvarenga, Correa e Carvalho (2022) denominam uma EJA talhada por lutas históricas. Ou, nas palavras de Ventura e Silva (2024, p. 3), ainda que as reformas educacionais alinhadas às forças dominantes tenham buscado restringir a modalidade, isso nunca ocorreu “sem resistências e embates”.

Assim, a EJA é construída como um lugar de esperança radical, no qual mobilizam-se “novos ‘inéditos-viáveis’”, como acentua Freire (1987), criando lugares de vida, existência e resistências ativas (Alvarenga; Correa; Carvalho, 2022). Nessa perspectiva, inspirada em fundamentos marxianos e gramscianos, formar sujeitos para a emancipação e para a transformação social revela-se essencial à vivência em uma sociedade antagônica e conflituosa como a brasileira.

Entretanto, esses espaços da sociedade civil operam em meio a disputas desiguais. Como destacam Alvarenga, Correa e Carvalho (2022), embora consolidem resistências e proposições em defesa da EJA como direito, sua força política mostra-se limitada diante da atuação articulada de setores empresariais, como o Todos pela Educação, cuja capacidade de influenciar a aparelhagem estatal tem sido mais eficaz para moldar decisões e difundir a centralidade da “produtividade e da eficiência” (Davies, 2010, p. 321).

Essa realidade exige perspectiva crítica sobre o papel da sociedade civil. Saviani (2018, p. 114) adverte que a participação em conferências e fóruns só se traduz em poder real quando preserva autonomia, evitando que se torne instrumento de “cooptação e legitimação do poder estatal,” enfraquecendo a capacidade de pressão e de reivindicação do movimento dos educadores. O histórico de conciliação presente em instâncias de participação social revela que, embora conquistas sejam possíveis, esses espaços operam

dentro de limites estruturais, refletindo apenas de forma parcial as demandas por uma EJA emancipatória.

A sociedade civil, ao reunir múltiplas representações — que incluem trabalhadores, ONGs e setores empresariais —, evidenciam a complexidade de articular projetos de transformação social em meio a interesses antagônicos. Como lembra Davies (2010), debates educacionais que ignoram a dimensão de classe ou a dilua em múltiplas identidades sem unidade, tornam-se insuficientes. Assim, ainda que esses espaços legitimem a EJA como direito social, acabam por reproduzir parcialmente a seletividade e a instrumentalização da educação, limitando sua capacidade efetiva de ruptura com a ordem do capital.

Reconhecer os limites não significa desconsiderar a luta histórica dos fóruns e ENEJAs, mas compreender sua inserção contraditória na totalidade social. A construção de uma EJA emancipatória exige assegurar autonomia crítica frente ao Estado (Saviani, 2018; Neves, 2013), enfrentar os projetos que têm cada vez mais instrumentalizado a formação (Leher; Vittoria; Motta, 2017) e articular resistência em perspectivas de classe (Neves, 2013; Silva, 2013), de modo a transformar contradições em possibilidades de avanço e efetivar o direito à educação de jovens e adultos.

A análise conjunta do INEP e do Fórum EJA Brasil evidencia que tanto as instâncias estatais quanto os espaços da sociedade civil operam em meio a contradições próprias da totalidade social. Enquanto o INEP expressa a vinculação direta do Estado às exigências do capital, o Fórum EJA Brasil revela os limites da participação social em um terreno atravessado por interesses divergentes. Retomando Gramsci (2007), compreende-se que a sociedade civil é espaço de disputa, no qual a hegemonia se constrói e se contesta. Assim, reconhecer a historicidade dessas tensões é fundamental para situar a EJA como campo em permanente embate, no qual avanços parciais convivem com mecanismos de reprodução da subordinação ao capital.

5 CONCLUSÕES

A cultura é um privilégio. A escola é um privilégio. E não queremos que o seja. Todos os jovens deveriam ser iguais em relação à cultura. (Gramsci, 2001, p. 100)

O estudo desenvolvido nesta pesquisa permitiu analisar, de forma crítica, os elementos essenciais para compreender a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no âmbito do Plano Nacional de Educação (2014–2024). Nesse sentido, buscou-se examinar as metas de escolarização da modalidade, partindo da hipótese de que tais metas não seriam cumpridas, sobretudo em razão da secundarização histórica da EJA nas correlações de forças que configuraram cada bloco no poder ao longo do decênio, bem como da ausência de um Sistema Nacional de Educação efetivamente articulado, capaz de sustentar a implementação dessas metas.

Para tanto, o percurso investigativo orientou-se por três objetivos: (i) analisar as perspectivas educacionais presentes nas avaliações acerca do cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos inscritas no PNE; (ii) examinar as ações de acompanhamento de cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos estabelecidas no PNE; e (iii) averiguar as proposições da aparelhagem estatal em âmbito federal no que se refere ao cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos.

Os resultados indicam que o não cumprimento das metas da EJA não pode ser explicado por fatores conjunturais isolados, mas deve ser entendido como expressão de um projeto estruturante de educação, moldado pelas exigências do capital, sob hegemonia neoliberal e orientado por organismos internacionais. Conforme analisado por Paulani (2017), as políticas educacionais inserem-se em um contexto de mundialização do capital, moldando prioridades e limitando a capacidade de implementação de políticas públicas. Essa interpretação encontra eco em Saviani (2008), que argumenta que a educação é historicamente condicionada pelas relações sociais de produção, funcionando como mecanismo de reprodução das estruturas sociais existentes, evidenciando como a secundarização da EJA reflete as escolhas estruturais do projeto educacional brasileiro.

No que se refere ao primeiro objetivo, verificou-se que as perspectivas educacionais que orientaram as avaliações acerca do cumprimento das metas de escolarização de jovens e adultos reforçam o lugar marginal da EJA. Os relatórios de monitoramento do PNE, elaborados pelo Inep, apresentaram um viés marcadamente quantitativo, limitado a indicadores de fluxo e taxas de escolarização, sem contemplar dimensões mais amplas do direito à educação. Conforme Gramsci (2001, p. 49), cada

grupo social organiza um tipo de escola destinado a perpetuar funções sociais predefinidas, e a EJA, neste contexto, foi reiteradamente concebida como modalidade compensatória, reduzida a práticas de suplência escolar e de mera certificação.

A análise mostrou que, em 2023, a taxa de alfabetização da população urbana alcançou 95,9%, enquanto no meio rural permaneceu em 85,3%, diferença de 10,6 pontos percentuais. As desigualdades regionais persistem, com destaque para o Nordeste, onde Alagoas registrou apenas 85,8% de alfabetização. Esses dados demonstram a reprodução histórica da exclusão e confirmam que a universalização da alfabetização, meta basilar do PNE, não se efetivou.

Tal constatação reforça as análises de Saviani (2013, p. 439), segundo as quais o modelo de avaliação implantado nos anos 1990 converteu-se em instrumento de “condicionamento da distribuição de recursos conforme critérios de eficiência e produtividade”. Assim, a avaliação não se constituiu em ferramenta para a emancipação educacional da classe trabalhadora, mas em mecanismo de controle e legitimação do ajuste neoliberal. Constata-se, portanto, que o PNE não se efetivou como política de Estado, mas como programa governamental fragmentado, atravessado por interesses conjunturais e pela racionalidade do capital, que instrumentaliza a EJA ao subordiná-la à lógica da empregabilidade.

Quanto ao segundo objetivo, a análise mostrou que o acompanhamento do cumprimento das metas da EJA no PNE revelou que estas foram marcadas por fragmentação, descontinuidade e ausência de mecanismos eficazes de responsabilização do Estado. Os relatórios oficiais, em vez de servir como instrumentos de correção de rumos, limitaram-se a registrar o não cumprimento das metas, sem indicar estratégias consistentes de superação. Como observa Saviani (2008, p. 774), a descontinuidade constitui traço recorrente da política educacional brasileira, conduzindo “ao fracasso das tentativas de mudanças, pois tudo volta à estaca zero a cada troca de equipe de governo”.

A análise dos ciclos de monitoramento mostrou que, em vez de continuidade e planejamento de longo prazo, a EJA foi submetida a programas episódicos, como o PRONATEC-EJA, além da ênfase nos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), frequentemente contabilizados como estratégia da Meta 10, mas que se mostraram incapazes de promover a integração orgânica entre escolarização e educação profissional. Além disso, o acompanhamento das metas esteve permeado por uma concepção de qualidade vinculada a padrões internacionais. Organismos como a UNESCO, a OCDE e o Banco Mundial exercem influência direta nas formulações e nas avaliações,

reafirmando a centralidade da educação básica regular e a marginalidade da EJA. Como destacam Frigotto e Ciavatta (2003), há uma disputa permanente entre o ajuste da educação às demandas da nova ordem do capital e as reivindicações por democratização do acesso ao conhecimento. O PNE 2014–2024, ainda que tenha sido produto de ampla participação social em sua formulação, revelou-se prisioneiro da primeira tendência: a prevalência da adaptação às exigências do capital em detrimento da universalização do direito.

A análise do terceiro objetivo salienta que a investigação evidenciou que a aparelhagem estatal no âmbito federal, particularmente por meio do Inep, limitou-se à produção de relatórios essencialmente quantitativos. Essa abordagem, ao priorizar indicadores de fluxo e de taxas de escolarização, deixou de problematizar as causas estruturais do não cumprimento das metas — como a falta de investimento e a secundarização histórica da EJA — e, nesse movimento, acabou legitimando de forma tácita a racionalidade neoliberal que orienta a política educacional. Conforme Gramsci (2007), os aparelhos do Estado ampliado exercem a função de difundir e reproduzir a hegemonia dominante; nesse caso, o discurso técnico-científico das avaliações mascarou a ausência de vontade política em investir na modalidade.

Por outro lado, a pesquisa evidenciou que as instâncias da sociedade civil, particularmente os Fóruns de EJA, atuaram na contramão desse processo, denunciando a precarização, reivindicando financiamento adequado, defendendo a reestruturação da SECADI e a retomada de políticas intersetoriais. Como ressaltam Ventura e Silva (2024, p. 5), “desafios da Educação de Jovens e Adultos precisam avançar para além do contexto da educação e considerar a raiz das estruturas sociais desiguais e a sua superação”. Esse contraponto confirma que, mesmo em meio ao desmonte de políticas e ao avanço de práticas neoliberais, a luta social pela EJA se mantém como espaço de resistência ativa e de afirmação de um projeto de educação emancipatória.

A análise permite, ainda, destacar a contradição entre descontinuidade e continuidade. Se por um lado, como aponta Saviani (2014), as políticas para a EJA sofrem rupturas constantes a cada governo, inviabilizando processos duradouros, por outro lado, constata-se uma continuidade estrutural: a manutenção de um projeto de educação subordinado à reprodução do capital. Como enfatiza Mészáros (2008, p. 31), trata-se de uma “ordem estruturalmente incorrigível do capital”, que só pode ser superada por uma transformação radical. O caso da EJA no PNE é exemplar: mesmo com mudanças de governos e programas, o traço comum foi a manutenção da modalidade em posição

secundária, reforçando seu caráter compensatório por meio de uma formação acelerada instrumentalizada.

Além disso, a análise evidenciou um movimento de desescolarização da EJA, que se expressa tanto na ênfase em mecanismos de certificação em larga escala, como o ENCCEJA, quanto na substituição da escolarização formal por programas de curta duração, voltados à empregabilidade. Esse processo foi acompanhado pela crescente privatização das políticas educacionais, materializada na atuação de organizações empresariais, como o movimento Todos Pela Educação, que passaram a pautar a agenda pública e a difundir uma concepção gerencial e mercantil da educação.

Nesse contexto, a EJA foi deslocada do centro das políticas de escolarização para ser tratada como demanda residual, reforçando sua condição histórica de marginalidade. A análise realizada evidencia, ainda, que o não cumprimento das metas da EJA deve ser compreendido à luz das categorias analíticas de Educação como Mercadoria, Instrumentalização da Formação e Incentivo à Certificação, construídas ao longo da pesquisa como mediações teóricas capazes de explicitar os fundamentos estruturais das políticas educacionais analisadas.

A categoria Educação como Mercadoria permite compreender como a EJA foi progressivamente subordinada à lógica da eficiência, da produtividade e da racionalidade econômica, sendo tratada não como direito social universal, mas como custo a ser administrado e reduzido. Essa lógica se expressa tanto no subfinanciamento histórico da modalidade e na priorização de políticas focalizadas e compensatórias, em detrimento da expansão de uma oferta pública, gratuita e socialmente referenciada. A Instrumentalização da Formação revela o modo pelo qual a EJA foi esvaziada de seu caráter formativo integral, sendo orientada para a adaptação imediata dos sujeitos às demandas do mercado de trabalho.

Tal perspectiva reduz a educação a treinamento funcional, desarticulando escolarização, formação humana e consciência crítica, e reforçando a concepção de uma EJA acelerada, fragmentada e desprovida de densidade pedagógica. Por sua vez, o Incentivo à Certificação evidencia a centralidade assumida por mecanismos de certificação em larga escala, como o ENCCEJA, que passaram a operar não como instrumentos complementares à escolarização, mas, em muitos casos, como substitutos do direito à educação básica presencial. Esse movimento contribui para a desescolarização da modalidade e para a naturalização da exclusão educacional, ao oferecer certificação formal sem garantir processos formativos efetivos.

Articuladas, essas categorias permitem compreender como a EJA permanece em posição marginal no interior do PNE, não por meras falhas circunstanciais de gestão, mas como resultado de um projeto educacional estruturalmente subordinado às exigências do capital, que compromete a efetivação plena do direito à educação dos jovens e adultos trabalhadores. As conclusões desta tese dialogam diretamente com as análises desenvolvidas no Capítulo II, que evidenciaram que a EJA, desde os primeiros Planos Nacionais de Educação, tem sido atravessada por disputas entre projetos de democratização do direito à educação e a consolidação de políticas orientadas pela racionalidade neoliberal.

A análise do PNE 2001–2011, bem como das políticas dos governos Lula, demonstrou que, embora tenham ocorrido avanços institucionais importantes — como a inclusão da EJA no FUNDEB —, tais conquistas não foram suficientes para romper com o subfinanciamento, a concepção compensatória e a posição secundária historicamente atribuída à modalidade. Esses elementos estruturais reaparecem, sob novas mediações, no PNE 2014–2024.

No Capítulo III, ao analisar o processo de formulação e implementação do PNE (2014–2024) no contexto dos governos Dilma Rousseff, Temer e Bolsonaro, a pesquisa demonstrou que as rupturas institucionais e políticas ocorridas a partir de 2016 comprometeram profundamente a materialização das metas voltadas à EJA. O golpe parlamentar, a adoção de políticas de austeridade e a ascensão de um bloco no poder de orientação neoliberal e autoritária aprofundaram o desmonte das políticas educacionais, restringindo o financiamento, enfraquecendo a institucionalidade da modalidade e reforçando a lógica da certificação e da empregabilidade em detrimento da escolarização como direito.

As análises do Capítulo IV permitiram evidenciar que os mecanismos de monitoramento e avaliação do PNE, conduzidos pelo Inep, reproduzem uma concepção tecnicista e quantitativa de avaliação, incapaz de apreender as determinações históricas e sociais que condicionam o não cumprimento das metas da EJA. Em contraposição, os documentos produzidos pelos Fóruns de EJA revelam uma leitura crítica das políticas implementadas, denunciando a precarização, a aceleração e a desescolarização da modalidade, ao mesmo tempo em que reafirmam a EJA como direito e espaço de luta e resistência social.

Assim, as hipóteses formuladas foram confirmadas: (i) as metas da EJA no PNE não foram cumpridas, e tampouco poderiam sê-lo em um modelo de sociedade que

historicamente nega o direito pleno à educação aos trabalhadores; (ii) a modalidade permaneceu secundarizada, à margem das prioridades do bloco no poder; e (iii) a inexistência de um Sistema Nacional de Educação articulado ao PNE reforçou a fragmentação e a descontinuidade, inviabilizando a construção de políticas de Estado para a modalidade. Como sintetizam Leher, Vittoria e Motta (2017), a educação brasileira tem sido orientada pelos ditames dos organismos internacionais e pelos imperativos da acumulação capitalista, o que explica a incapacidade de se constituir um projeto nacional de educação autônomo e emancipatório.

À luz da análise realizada, verifica-se que o fracasso do PNE (2014–2024) em relação à EJA não pode ser atribuído apenas a falhas administrativas ou técnicas, mas deve ser compreendido como expressão da lógica estrutural de uma sociedade fundada na desigualdade e na exploração. A educação de jovens e adultos segue relegada a políticas compensatórias e fragmentadas porque sua efetivação plena implicaria uma ruptura com os limites do capitalismo dependente brasileiro. Contudo, a luta dos sujeitos da EJA e das instâncias de participação social mantém viva a possibilidade de outro projeto, fundado na educação como direito e prática de liberdade.

Reafirma-se, portanto, a necessidade de construção de um novo Plano Nacional de Educação, articulado a um Sistema Nacional de Educação democrático, público, financiado de forma adequada e sustentado pela participação efetiva da sociedade civil organizada. Somente assim será possível superar a lógica da descontinuidade e a subordinação da educação ao capital, abrindo caminho para uma política de Estado que assegure aos jovens e adultos trabalhadores não apenas o acesso à escolarização, mas também uma formação integral, crítica e emancipadora.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, I.; MOREIRA, A.; SILVA, S. Guerra cultural e seus efeitos na educação pública brasileira. *In*: LEHER, R. (org.). **Educação no governo Bolsonaro**. São Paulo: Expressão Popular, 2023. p. 43-60.

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ALVARENGA, M. S. A Educação de Jovens e Adultos no PNE 2014-2024: entre os ajustes econômicos e os direitos sociais na atual conjuntura de crises no Brasil. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 33, p. 26-50, set./dez. 2016. Disponível em: <https://doaj.org/article/f390e042204b43ed9e2ef8120365f4e8>. Acesso em: 27 set. 2025.

ALVARENGA, M. S. de. **Sentidos da cidadania**: políticas de educação de jovens e adultos. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.

ALVARENGA, M. S. Plano Nacional de Educação: contrapontos à forma jurídica sujeito de direito na Educação de Jovens e Adultos. **Trabalho Necessário**, Niterói, v. 13, n. 22, p. 1-21, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/tn.v13i22.928>. Acesso em: 30 set. 2025.

ALVARENGA, M. S. de; CORREA, N. B. A dialética do lugar social da educação de jovens e adultos nas políticas curriculares atuais. **Revista Cocar**, Edição Especial, n. 11, p. 1-20, 2022.

ALVARENGA, M. S.; MACEDO, H. F. O direito à educação de jovens e adultos trabalhadores pode servir às lutas sociais? *In*: RUMMERT, S. M. (org.). **Educação de jovens e adultos trabalhadores**: história, lutas e direito em risco. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 111-128.

ALVES, G. Brasil: o futuro do pretérito: notas sobre as perspectivas do trabalho no século XXI. *In*: MACÁRIO, E. (org.). **Dimensões da crise brasileira**: dependência, trabalho e fundo público. Fortaleza: EdUECE; Bauru: Canal 6, 2018. p. 15-38.

ANDRADE, M. C. Base Nacional Comum, setores dominantes e guerra cultural. *In*: LEHER, R., (org.). **Educação no governo Bolsonaro**. São Paulo: Expressão Popular, 2023. p. 85-112.

ANTUNES, R. A nova morfologia do trabalho, suas principais metamorfoses e significados: um balanço preliminar. *In*: GUIMARÃES, C.; BRASIL, I.; MOROSINI, M. V. (org.). **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2022. p. 19-38.

ANTUNES, R. **O privilégio da servidão**: o novo proletariado de serviços na era digital. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

ANTUNES, R.; ALVES, G. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

AQUINO, L. M. S. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024**: a gestão democrática da escola na política pública. 2015. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ARAÚJO, G. C. de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749–768, jul./set. 2010. Disponível em: <https://institutopositivo.org.br/wp-content/uploads/2020/02/CONSTITUI%C3%87%C3%83O-FEDERA%C3%87%C3%83O-E-PROPOSTAS-PARA-O-NOVOANO-NACIONAL-DE-DUCA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 15 out. 2025

ASSOCIAÇÃO DE DOCENTES DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (ADUSP). **Plano Nacional de Educação**: a proposta da sociedade brasileira. São Paulo: ADUSP, 2011. Disponível em: <https://adusp.org.br/defesa-da-escola-publica/pne/proposta-da-sociedade-brasileira/pne/>. Acesso em: 30 set. 2025.

AZANHA, J. M. P. Política e planos de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 85, p. 70-78, maio 1993.

AZEVEDO, F. *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

AZEVEDO, J. M. L. de. Plano Nacional de Educação e planejamento: a questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265–280, jul./dez. 2014.

BARBOSA, C. S. A política neoliberal e a contrarreforma na educação dos trabalhadores no governo Fernando Henrique Cardoso. **Educação em Debate**, Fortaleza, v. 39, n. 74, p. 35–50, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufc.br/educacaoemdebate>. Acesso em: 3 out. 2025.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2017.

BEISIEGEL, C. D. R. O Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 217-231, mar. 1999. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/701>. Acesso em 4 set. 2025.

BELIEIRO JUNIOR, J. C. M. Economia e política da transição democrática no Brasil: uma análise dos governos FHC, Lula e Dilma. **Novos Rumos Sociológicos**, Pelotas (RS), v. 4, n. 5, p. 198-213, jan./jul. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/368095399_Economia_e_politica_da_transicao_democratica_no_Brasil_uma_analise_dos_governos_FHC_Lula_e_Dilma. Acesso em 4 set. 2025.

BEZERRA, A. A. C.; MACHADO, M. A. C. Políticas de formação de formadores para educação de jovens e adultos (EJA) no plano nacional de educação PNE 2014-2024. **Formação de Docentes**, Belo Horizonte, v. 8, n. 14, p. 65-82, jan./jun. 2016. Disponível em:

<https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=all&id=W2910096604>. Acesso em 4 set. 2025.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOITO JÚNIOR, A. O caminho brasileiro para o fascismo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 34, p. 1-23, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/CSKYLS49WkF4Zr7fnFJTMmm/?format=html>. Acesso em: 4 set. 2025.

BOITO JÚNIOR, A. Dilma, Temer e Bolsonaro: crise, ruptura e tendências na política brasileira. In: CAMÊLO, A.; GOUVEIA, V. (org.). **Coleção Párias Ideias**. Goiânia: Editora Phillos Academy, 2020. p. 15–34.

BOITO JÚNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/58W3L3qtT7cxffMpbtbf4L/?format=html>. Acesso em 4 set. 2025.

BOLSANELLO, M. A. Darwinismo social, eugenia e racismo “científico”: sua repercussão na sociedade e na educação brasileiras. **Educar**, Curitiba, n. 12, p. 153-165, 1996. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/er/a/sNH6RP4vvMk6wtPSZztNDyt/?format=html>. Acesso em 4 set. 2025.

BORDIGNON, G. *et al.* Sistema nacional de educação: uma agenda necessária. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. p. 203-220.

BRAGA, L. S. **A luta em defesa da educação pública no Brasil (1980–1996): obstáculos, dilemas e lições à luz da história**. Campinas, SP: 2019.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação**: construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010. Disponível em:

https://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf. Acesso em: 20 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 6 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação** – 2024. 2. ed. Brasília, DF: Inep, 2024

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Plano Nacional de Educação: avaliação e perspectivas**. Brasília, DF: Inep, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, p. 1, 5 abr. 2013. Disponível em: <https://www.feis.unesp.br>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. extra, p. 1, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**. O ano que o Brasil novamente saiu do Mapa da Fome. Brasília: Governo Federal, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/o-ano-que-o-brasil-novamente-saiu-do-mapa-da-fome>. Acesso em: 27 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Construindo o sistema nacional articulado de educação**: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Recursos petrolíferos para a educação**. São Paulo: CNDE, [2025?]. Disponível em <https://campanha.org.br/o-que-fazemos/recursos-petroli-feros-para-a-educacao/>. Acesso em: 2 out. 2025.

CARA, D. T. **O fenômeno de descumprimento do Plano Nacional de Educação**. 2019. 179 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-10042023-143007/>. Acesso em: 28 set. 2025.

CARVALHO, E. C. F. de. A crise estrutural do capital segundo o filósofo húngaro István Mészáros e seus reflexos na educação. **Revista Urutágua – revista acadêmica multidisciplinar**, n. 17, dez. 2008/jan./fev./mar. 2009, Maringá – Paraná – Brasil.

CARVALHO, M. P. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**, v. 30, n. 3, p. 635–655, set./dez. 2014.

CASTRO, M. D. R. de. Meta 10 – Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional. In: OLIVEIRA, J. de; GOUVEIA, A. B.; ARAÚJO, H. (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014–2024**. Brasília: ANPAE, 2018.

CIAVATTA, M.; RAMOS, M. Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: dualidade e fragmentação. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 8, p. 27-41, jan./jun. 2011. Disponível em: https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/retratos_da_escola. Acesso em: 28 set. 2025.

CIAVATTA, M.; RUMMERT, S. M. As implicações políticas e pedagógicas do currículo na educação de jovens e adultos integrada à formação profissional. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 111, p. 461-480, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/zvHV8zMqy3nXtL9N6jgJLKH/?format=html&lang=pt> Acesso em: 4 set. 2025.

CLEMENTINO, A.; OLIVEIRA, D. A. Tensões e contradições das políticas educacionais dos governos de Lula e Dilma Rousseff: aprendendo com as lições do passado. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 18, e22022, p. 1-23, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-43092023000100149. Acesso em 4 set. 2025.

COMISSÃO ORGANIZADORA DO II CONED. **Plano Nacional de Educação**. Belo Horizonte: Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, 1997. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

CORRÊA, A. M.; PIATTI, C. B. Educação de Jovens e Adultos: do analfabetismo aos desafios na sociedade capitalista. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 21, p. 001–023, 2024.

COSTA, C. B.; ZARATIM, J. R. Formação de professores para a EJA: da lógica das competências à formação humana omnilateral. **Revista Lugares de Educação [RLE]**, Bananeiras/PB, v. 3, n. 5, p. 175–189, jan./jun. 2013.

COUTINHO, H. F. C. **Concepções de qualidade na Educação de Jovens e Adultos: impasses e desafios da política educacional brasileira**. 2016. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2016.

CRUZ, R. E. da; SALES, L.C.; ALMEIDA, L. R. V. B. de. O financiamento da EJA no FUNDEB: a política que reiterou a negação do direito. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, e32398, 2023. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/educ revista/article/view/32398>. Acesso em: 13 out. 2025.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1980.

CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/QBBB9RrmKBx7MngxzBfWgcF/?format=html>. Acesso em 4 set. 2025.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/563>. Acesso em: 4 set. 2025.

CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 162-180, jun. 1998. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/724/0>. Acesso em: 4 set. 2025.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 144, p. 637-660, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/DPBdZZK6LgjqFqbZBLPDstM/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 26 set. 2025

CURY, C. R. J. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19325>. Acesso em 4 set. 2025.

DAMASCENO, G. O. B. Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA. In: RUMMERT, S. M. (org.). **Educação de jovens e adultos trabalhadores: história, lutas e direito em risco**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 151-172., M. C. A educação de jovens e adultos no plano nacional de educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Byj8LBb5ktqKfbcHBJKQjmR/?format=html>. Acesso em: 4 set. 2025.

DAVIES, N. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Revista Universidade e Sociedade**, n. 25, p. 29-40, 2000. Disponível em: https://issuu.com/sinduepa/docs/revista_us_25/s/10768957. Acesso em: 13 out. 2025.

DI PIERRO, M. C. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010.

DI PIERRO, M. C. **As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período 1985/1999**. 2000. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, M. C.; XIMENES, S. B. Políticas e direitos educativos dos jovens e adultos no Estado de São Paulo: notas de pesquisa e relato de intervenção. *In*: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Iberoamericano de Política e Administração da Educação, 2011, São Paulo. **Políticas públicas e gestão da educação**: construção histórica, debates contemporâneos e novas perspectivas. São Paulo: ANPAE / PUC-SP / USP, 2011. Disponível em:

<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0342.pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 39, n. 143, p. 477-498, abr. 2018. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/9mLXv5ZGwqLXn5kqWn5QJwR/>. Acesso em: 29 set. 2025.

DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWFL6t9KTdgwpvM/?format=html>. Acesso em: 5 set. 2025.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 40, 2019. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG/?format=html>. Acesso em: 4 set. 2025.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação**: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016.

EDUCAÇÃO de Jovens e Adultos/as Trabalhadores/as: mais uma vez convocados/as. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 18, n. 41, p. 523–539, mai./ago. 2024.

ENCONTRO REGIONAL DE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS DA REGIÃO SUDESTE. 3., 2015, Brasília. **Relatório do III Encontro Regional de Educação de Jovens e Adultos da Região Sudeste**. Brasília, 29 abr. 2015.

EVANGELISTA, D. P. Revolução burguesa dependente e contrarrevolução no Brasil. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 24, n. 1, p. 86–98, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-02592021v24n1p86>. Acesso em: 29 set. 2025.

FERNANDES, F. **Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo. Globo, 2006.

FERNANDES, M. R.; ALVARENGA, M. S. de. O gerencialismo na educação pública estadual do RJ e seus efeitos na juvenilização da EJA. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 12, n. 1, p. 1–15, e34236, jan./jun. 2022

FERREIRA JR., A.; BITTAR, M. A educação na perspectiva marxista: uma abordagem baseada em Marx e Gramsci. **Interface - Comunicação, Saúde, Educação**, v. 12, n.

26, p. 635-646, jul./set. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/icse/a/krVJKwTKvxNz8GwTr68KZXf/?format=html>. Acesso em 5 set. 2025.

FERREIRA, L. A invisibilidade das “gentes da EJA” e os processos de exclusão incluyente. **Revista Poiésis**, Tubarão/SC, v. 19, n. 35, p. 205–224, jan./jun. 2025. Universidade do Sul de Santa Catarina.

FERRO, K. É. F.; ALMEIDA, E. R. A forma mercadoria: compreensão da mercantilização da educação. **Research, Society and Development**, v. 12, n. 7, e2012742435, 2023.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). Conape 2022. Brasília: FNPE, 2022a. Disponível em: <https://fnpe.com.br/conape2022/>. Acesso em: 12 out. 2025.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). **Manifesto em defesa da democracia, da vida e da educação**. Brasília: FNPE, 2020. Disponível em: https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2020/07/manifesto_fnpe_2020_07_16.pdf. Acesso em: 12 out. 2025.

FÓRUMS DE EJA DO BRASIL. **Carta dos Fóruns de EJA do Brasil à Confitea Brasil + 6**. Brasília: Undime, 2016. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/29-04-2016-15-56-carta-dos-foruns-de-eja-do-brasil-a-confitea-brasil-6>. Acesso em: 12 out. 2025.

FÓRUMS DE EJA DO BRASIL. **Fóruns EJA Brasil: em defesa do Estado de Direito, da diversidade e da educação de qualidade social para trabalhadores(as)**. Brasília: Fóruns EJA, 2021. Disponível em: <https://forumeja.org.br/wp-content/uploads/tainacan-items/1566/383720/CONAPE-2022-Foruns-de-EJA-FINAL.pdf>. Acesso em: 12 out. 2025.

FÓRUMS DE EJA DO BRASIL. **III EREJA – Propostas e estratégias: Encontro Regional de Educação de Jovens e Adultos da Região Sudeste**. São Paulo: Fóruns EJA, 2019. Disponível em: <https://forumeja.org.br/wp-content/uploads/tainacan-items/1566/384696/III-EREJA-Propostas-e-Estrategias.pdf>.

FÓRUMS DE EJA DO BRASIL. **Relatório do XV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – XV ENEJA**: Petrolina – 2017. Petrolina: Fóruns EJA, 2017. Disponível em: <https://forumeja.org.br/brasil/relatorio-do-xv-encontro-nacional-de-educacao-de-jovens-e-adultos-xv-eneja-petrolina-2017/>. Acesso em: 12 out. 2025.

FÓRUMS DE EJA DO BRASIL. **Relatório do Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos – ENEJA 2024**. Brasília: Fóruns de EJA do Brasil, 2024.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/fwBNt6pKWJKTdYrCkxHjPdQ>. Acesso em: 4 out. 2025.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FRIGOTTO, G. Educação e qualificação de jovens e adultos pouco escolarizados: promessa integradora num tempo histórico de produção destrutiva. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 2, p. 389–404, maio/ago. 2013.

FRIGOTTO, G. Educação profissional e capitalismo dependente: o enigma da falta e sobra de profissionais qualificados. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 5, n. 3, p. 521–536, nov. 2007/fev. 2008.

FRIGOTTO, G. Teoria e práxis e o antagonismo entre a formação politécnica e as relações sociais capitalistas. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 7, suplemento, p. 67-82, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tes/a/zQ8Gc4nzkg3y5kSfcxqdRZk/?format=html>. Acesso em: 4 set. 2025.

FROCHTENGARTEN, F.; GADOTTI, M. **Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA**. São Paulo: Ação Educativa; Cenpec; Instituto Paulo Freire; Movimento pela Base, 2022.

GAWRYSZEWSKI, B. *et al.* Formação da classe trabalhadora. In: LEHER, R. (org.). **Educação no governo Bolsonaro**. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

GEBRIM, R. O neodesenvolvimentismo ainda é possível. **Brasil de Fato**, São Paulo, 12 fev. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/02/12/o-neodesenvolvimentismo-ainda-e-possivel>. Acesso em: 12 maio 2024.

GENTIL, D. L. Ajuste fiscal, privatização e desmantelamento da proteção social no Brasil: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, [São Paulo], v. 11, n. 1, p. 46-63, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/277>. Acesso em: 4 out. 2025.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GÓES, M. de. **De pé no chão também se aprende a ler: (1961–1964) uma escola democrática**. 3. ed. Natal: Palumbo, 2010.

GOUVEIA, D. S. M.; SILVA, A. M. T. B. da. Formação educacional na EJA: dilemas e representações sociais. **Revista Ensaio**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 749–767, set./dez. 2015.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.

GRAMSCI, A. **Cronache Torinesi** (1913 – 1917). Torino: Einaudi, 1980.

GRAMSCI, A. **Escritos políticos**. Seara Nova, S. A. Lisboa, 1977.

GRAMSCI, A. **Selections from Cultural Writings (1910-20)**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.

HELENE, O. A origem dos 10% do PIB nacional para a educação pública e o reconhecimento de sua necessidade. **Correio da Cidadania**, São Paulo, 22 jul. 2015. Disponível em: <https://www.correiocidadania.com.br/social/10969-22-07-2015-a-origem-dos-10perc-do-pib-nacional-para-a-educacao-publica-e-o-reconhecimento-de-sua-necessidade>. Acesso em: 4 out. 2025.

IBGE. Indicadores educacionais avançam em 2024, mas atraso escolar aumenta. **Agência de Notícias IBGE**, 15 out. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta>. Acesso em: 15 out. 2025.

JAKIMIU, V. C. L. Extinção da SECADI: a negação do direito à educação (para e com a diversidade). **Revista de Estudos em Educação e Diversidade**, v. 2, n. 3, p. 115–137, jan./mar. 2021. Disponível em: <http://periodicos2.uesb.br/index.php/reed>.

JESUS, Carolina Maria de. **Casa de alvenaria**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021. v.1

JULIÃO, E. F. Políticas de educação e concepções de diversidade na Educação de Jovens e Adultos. In: JULIÃO, E. F.; BEIRAL, H.; RODRIGUES, F.; MARQUES, M.; CARBONEL, R. (org.). **Educação de Jovens, Adultos e Idosos: questões políticas, curriculares e pedagógicas**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, CAO Educação, UFF, IERBB, 2024. p. 25-42.

KONDER, L. **A questão da ideologia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1969.

LAPLANE, A. L.; PRIETO, R. G. Inclusão, diversidade e igualdade na CONAE 2010: perspectivas para o novo Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/cHzd3jBLmNZfRwPQsskF6sb/?format=html>. Acesso em: 4 out. 2025

LEHER, R. 25 anos de educação pública: notas para um balanço do período. In: GUIMARÃES, C.; BRASIL, I.; MOROSINI, M. V. (org.). **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010. p. 14-24. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/livro_25_ano. Acesso em: 4 set. 2025.

LEHER, R.; SANTOS, M. R. S. Governo Bolsonaro e autocracia burguesa: expressões neofascistas do capitalismo dependente. In: LEHER, R. (org.). **Educação no governo Bolsonaro**. São Paulo: Expressão Popular, 2023.

LEHER, R.; VITTORIA, P.; MOTTA, V. Educação e mercantilização em meio à tormenta político-econômica do Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 14-24, abr. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/a>. Acesso em: 4 set. 2025.

LEITE, S. F. **Indicadores sobre a educação de jovens e adultos no governo Dilma Rousseff**. In: VIII Seminário do Programa de Pós-Graduação em Educação e X Seminário da Faculdade de Educação: Produção do conhecimento em Educação: Tensões da/na escola: homogênea? singular?, 2015, Campinas, SP, Anais. Campinas: PUC Campinas, SP, 2015. p. 158-170.

LEITE, S. F. **O direito à Educação Básica para Jovens e Adultos da Modalidade EJA no Brasil: um resgate histórico e legal**. Curitiba, PR: CRV, 2013.

LEITE, S. F. O novo Plano Nacional de Educação: ganhos e perdas para a Educação de Jovens e Adultos. **Revista @mbienteeducação**, Universidade Cidade de São Paulo, v. 7, n. 2, p. 560-569, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rees/article/view/62363>. Acesso em: 4 set. 2025.

LEITE, S. F.; CAETANO, D. S.; PEREIRA, L. C. Dez anos do Plano Nacional de Educação: considerações sobre a meta 9. **Revista Exitus**, Santarém/PA, v. 14, p. 1–20, e024068, 2024.

LIBÂNEO, J. C. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/3572>. Acesso em: 4 set. 2025.

LIGUORI, G.; VOZA, P. (org.). **Dicionário gramsciano (1926–1937)**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

LIRA, A.T. N. Poder político e educação no Brasil: uma análise crítica da Lei n.º 4024/1961. **Trabalho Necessário**, Niterói, ano 8, n. 10, 2010.

LOBO NETO, F. J. S. A educação na Constituição de 1934: 80 anos de um capítulo específico na Carta Magna. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, ano 12, n. 19, 2014.

LOMBARDO, B. N. S. **Educação de jovens e adultos no século XXI: concepções em disputa para a formação do trabalhador brasileiro no período de 2003 a 2014**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. v. 1, p. 227–260.

MACHADO, M. A educação de jovens e adultos no século XXI – da alfabetização ao ensino profissional. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 36, n. 2, p. 393–412, jul./dez. 2011.

MACHADO, M. M. (org.). **Ler Gramsci para pensar a política e a educação**. Goiânia: Scotti, 2020.

MACHADO, M. M. Educação de Jovens e Adultos – uma memória contemporânea. In: JULIÃO, E. F.; BEIRAL, H.; RODRIGUES, F.; MARQUES, M.; CARBONEL, R. (org.). **Educação de Jovens, Adultos e Idosos**: questões políticas, curriculares e pedagógicas. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, CAO Educação, UFF, IERBB, 2024.

MACHADO, M. M. Meta 8 – Escolaridade média. In: OLIVEIRA, J. F. de; GOUVEIA, A. B.; ARAÚJO, H. (org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação**: PNE 2014–2024. Brasília: ANPAE, 2018.

MACHADO, M. M.; ALVES, M. F. **O PNE e os desafios da Educação de Jovens e Adultos na próxima década**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2014. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12976/5/Artigo%20-%20Maria%20Margarida%20Machado%20-%202014.pdf>. Acesso em: 5 out. 2025.

MANACORDA, M. A. **O princípio educativo em Gramsci**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1990.

MANSSUTTI, A. C.; CATELLI JÚNIOR, R.; GARCIA, S. R. de; JORGE, C. M.; MANSUTTI, M. A. (coord.). **Em busca de saídas para a crise das políticas públicas de EJA**. São Paulo: Movimento pela Base, set. 2022. Disponível em: https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2022/10/Movimento-pela-BaseNoctuaMaterial-EJA202209_v12-1.pdf. Acesso em: 30 set. 2025.

MARQUES, R. M. A Nova Gestão Pública e os limites da eficiência na educação. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida; MARQUES, Rosa Maria; LIMA, Júlio César França (orgs.). **Estado, políticas sociais e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 2020. p. 85–102.

MARTINS, A. S. Estratégias burguesas de obtenção de consenso nos anos de neoliberalismo da Terceira Via. In: NEVES, L. M. W. A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar para o consenso. São Paulo: Xamã, 2005. p. 126–174.

MARTINS, A. S. A educação básica no século XXI: o projeto do organismo “Todos pela Educação”. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, PR, v. 4, n. 1, p. 21-28, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.uepg.br>. Acesso em: 30 set. 2025.

MARTINS, A. S. Classe empresarial e o Plano Nacional de Educação: uma análise sobre um processo ainda em curso. In: SILVA, A. F. da; RODRIGUES, M. M. (org.). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE)**: debates e tensões. Campina Grande: EDUFPG, 2013. p. 74–106.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Lisboa: Editorial Presença, 1980.

MASCARO, A. L. **Crise e golpe**. São Paulo: Boitempo, 2018. [livro digital].

MATTOS, M. B. Governo Bolsonaro: neofascismo e autocracia burguesa no Brasil. **Relações Internacionais**, n. 73, p. 25-39, mar. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2022.73a03>. Acesso em: 23 ago. 2024.

MELO, A. A. S de. Os Organismos internacionais na condução de um bloco histórico. *In*: NEVES, W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 69 – 82.

MELO, A. A. S. de. **A mundialização da educação: o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

MELO, A. A. S. de. **A manifestação da educação: o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela**. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

MENESES, J. A ideologia do desenvolvimento e a crítica marxista da economia política. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 141, p. 224–243, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/i/2021.n141>. Acesso em: 13 out. 2025.

METRÓPOLES. **Lava Jato chega desmantelada aos 10 anos, mas moldou política recente**. Brasília: Metrôpoles, 2024. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/lava-jato-chega-desmantelada-aos-10-anos-mas-moldou-politica-recente>. Acesso em: 27 dez. 2025.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIGUEL, L. F.; COUTINHO, A. A. A crise e suas fronteiras: oito meses de “mensalão” nos editoriais dos jornais. **Opinião Pública**, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 97-123, jun. 2007. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/por/opiniao_publica/artigo/135

NAKADAKI, V. E. P. **Educação de jovens e adultos: um olhar sobre o governo Jair Messias Bolsonaro**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, SP, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/13577>. Acesso em: 30 set. 2025.

NEVES, L. M. W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

NEVES, L. M. W. Educação e hegemonia no pensamento de Antonio Gramsci. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 90, p. 15–32, 2005.

NEVES, L. M. W. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. *In*: LESBAUPIN, I. (org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p. 143–162.

NEVES, L. M. W. Plano Nacional de Educação (PNE): alguns pontos para discussão. In: SILVA, A. F. da; RODRIGUES, M. M. (org.). **Novo Plano Nacional de Educação (PNE): debates e tensões**. Campina Grande: EDUFPG, 2013. p. 21–54.

NEVES, L. M. W.; PRONKO, M. A. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no Brasil nos anos 2000: a consolidação da Nova Gestão Pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 631–648, 2015.

OLIVEIRA, D. A. *et.al.* Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 639-663, maio-ago. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200012. Acesso em: 22 set. 2023.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP**, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19491/11317>. Acesso em: 30 set. 2025.

OLIVEIRA, D. A. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, D. A.; DOURADO, L. F.; NETO, A. C.; CURY, C. R. J.; OLIVEIRA, J. F.; PINTO, J. M. R.; VIEIRA, L. M. F.; MACHADO, M. M.; GOMES, N. L. Por um Plano Nacional de Educação (2011–2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 639–663, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/xRHTcxc63pBGKjGRbxwXgjp>. Acesso em: 30 set. 2025.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F; PAOLI, M. C. (org.). **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes. 1999.

PAIVA, J. Panorama histórico da Educação de Jovens e Adultos: um recorte de pesquisa. In: JULIÃO, E. F.; BEIRAL, H.; RODRIGUES, F.; MARQUES, M.; CARBONEL, R. (org.). **Educação de Jovens, Adultos e Idosos: questões políticas, curriculares e pedagógicas**. Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, 2024. p. 20–36.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135–155, jan.–jun. 2017.

PAULANI, L. M. Neoliberalismo e individualismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, SP, n. 13, p. 115–127, dez. 1999. Disponível em: <https://www.economia.unicamp.br/publicacoes/revistas/economia-e-sociedade/vol-8-n-2-f-13-p-172-372-jan-1999/Neoliberalismo%20e%20individualismo>. Acesso em: 7 out. 2025.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: Neodesenvolvimentismo? **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135–155, jan.–jun. 2017.

PINTO, Á. V. **Sete lições sobre educação de adultos**. 8. ed. São Paulo: Coitez, 1993.

PINTO, E. C. *et al.* **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise**. Texto para Discussão nº 004. Rio de Janeiro: Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2016/TD_IE_004_2016_COSTA%20PINTO_et%20al.pdf. Acesso em: 4 out. 2025

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002008000008. Acesso em: 30 set. 2025.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
RAMOS, M. N. A educação da classe trabalhadora e o PNE (2014-2024). **Holos**, Natal, v. 6, p. 3-21, 2016. Disponível em: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5023>. Acesso em: 30 set. 2025. Rio de Janeiro: EPSJV, 2010. p. 21-40.

ROGÉRIO, T. P. **Formação humana integral na educação de jovens e adultos: diálogos sobre o currículo no Programa EJA Integrada – EPT**. 2024. 244 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto Federal do Espírito Santo, Campus Vitória, Vitória. 2024

RUMMERT, S. M. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: o “novo” que reitera antiga destituição de direitos. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, Lisboa, n. 2, p. 35–50, jan./abr. 2007. Disponível em: <https://sisifo.fpce.ul.pt/docs/2/rummert.pdf>. Acesso em: 4 out. 2025.

RUMMERT, S. M. Educação de jovens e adultos trabalhadores no Brasil atual: do simulacro à emancipação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 175–208, jan./jun. 2008.

RUMMERT, S. M. Educar e qualificar: caminhos e descaminhos da educação de jovens e adultos trabalhadores. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 2, p. 405–423, maio/ago. 2013.

RUMMERT, S. M.; VENTURA, J. P. Políticas públicas para educação de jovens e adultos no Brasil: a permanente (re)construção da subalternidade – considerações sobre os Programas Brasil Alfabetizado e Fazendo Escola. **Educar**, Curitiba, n. 29, p. 29–45, 2007. Editora UFPR. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/SgSTznjML3Hzt9cTgqSBbKK/?format=html>. Acesso em: 4 out. 2025.

RUMMERT, S.M.; ALGEBAIL, E.; VENTURA, J. Educação da classe trabalhadora brasileira: expressão do desenvolvimento desigual e combinado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, p. 9–34, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/7mWLQpZwNVfML7wyt6zjQ6R/?format=pdf>. Acesso em: 4 set. 2025.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672–688, out./dez. 2012.

SANTOS, R. *et al.* Educação de Jovens e Adultos entre o direito inconcluso e a exclusão silenciada: desafios ao novo Plano Nacional de Educação. *In*: MORAIS, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (org.). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/linha-editorial/cadernos-de-estudos-e-pesquisa-em-politicas-educacionais>. Acesso em: 2 out. 2025.

SANTOS, S.; NUNES, E. J. F. Avanços e impasses da política de educação após as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA). **Revista Multidisciplinar de Ensino, Pesquisa, Extensão e Cultura do Instituto de Aplicação Fernando Rodrigues da Silveira** (Cap-UERJ), v. 10, n. 24, p. 113–129, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/e-mosaicos/article/view/57601>. Acesso em: 2 out. 2025.

SARDINHA, R.; SOUZA, F. A. O financiamento da educação básica no governo Bolsonaro em tempos de financeirização do capital. *In*: LEHER, R. (org.). **Educação no governo Bolsonaro: inventário da devastação**. São Paulo: Expressão Popular, 2023. p. 161–178. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/374098663_Educacao_no_governo_Bolsonaro_inventario_da_devastacao_Roberto_Leher_org/fulltext/650db06d82f01628f03d05c5/Educacao-no-governo-Bolsonaro-inventario-da-devastacao-Roberto-Leher-org.pdf. Acesso em: 2 out. 2025.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. A formação humana na perspectiva histórico-ontológica. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 45, p. 61–78, set./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/yXjXQvzWfhSp5VNhX6KqKLh/?format=pdf>. Acesso em: 13 out. 2025.

SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231–1255, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9nKZkYwZJZJZ9ZJZJZJZJZJ/?lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2025.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231–1255, out. 2007.

SAVIANI, D. Política educacional no Brasil após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 18, n. 2, p. 291–304, abr./jun. 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326242557_Politica_educacional_no_Brasil_apos_a_Ditadura_Militar. Acesso em: 4 out. 2025.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2014-2024): avaliação e perspectivas**. Brasília, DF: MEC; Inep, 2018. p. 283-311.

SAVIANI, D. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por uma outra política educacional**. 5. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. Educação socialista, pedagogia histórico-crítica e os desafios da sociedade de classes. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (org.). **Marxismo e Educação: debates contemporâneos**. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados; 2008.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política**. 32. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. Gramsci e a educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 187–206, 2002.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SEGATTO, C. O.; OLIVEIRA, K. de; SILVA, A. L. N. da. Os limites do PNE (2014–2024) no regime de colaboração. **Estudos em Avaliação Educacional** (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 35, e10549, 2024.

SENA, F. **Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei Federal nº 13.005/2014**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002888089>. Acesso em: 2 out. 2025.

SILVA, P. K.; ROCHA, A. A.; CASTANHEIRA, K. N. L. Democracia em disputa: uma década das manifestações de junho de 2013. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, v. 21, n. 11, p. 23188-23215, 2023.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SORIANO, G. N. R.; FARIAS, A. M.; FERNANDES, M. N. As determinações do capital nas diretrizes operacionais da Educação de Jovens e Adultos. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 17, e89353, mar. 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-19692023000100105. Acesso em: 2 out. 2025.

SOUZA, A. C.; NUNES, C. A. Contradições e desafios econômico-político-ideológicos do PNE 2014-2024. **Argumentos Pró-Educação**, Pouso Alegre, v. 2, n. 6, p. 393-415, set.-dez. 2017. Disponível em: <http://ojs.univas.edu.br/index.php/argumentosproed>. Acesso em: 4 set. 2025.

SOUZA, D. B.; DUARTE, M. R. T. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação Online**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 174–194, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/40> Acesso em: 2 out. 2025.

SOUZA JUNIOR, J. de. Politecnia e onilateralidade em Marx. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 235-248, set./dez. 2013.

SOUZA, R. S.; SILVA, R. M. A financeirização das políticas sociais no ‘neodesenvolvimentismo’: estratégias de ampliação do capital financeiro. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 60, dez. 2021.

TEIXEIRA, M. F. RUMMERT, S. M. Contribuições do pensamento de Álvaro Vieira Pinto e Paulo Freire para o debate sobre a educação da classe trabalhadora camponesa. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, v. 7, 2019. Disponível em: <https://forumeja.org.br/biblioteca-virtual-eja/contribuicoes-do-pensamento-de-alvaro-vieira-pinto-e-paulo-freire-para-o-debate-sobre-a-educacao-da-classe-trabalhadora-camponesa>. Acesso em: 4 set. 2025.

TIOSSO, A.; STRIQUER, M. A. Educação, democracia e liberdade: uma visão liberal e republicana. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, v. 5, n. 1, p. 99–115, jan./jun. 2019. Disponível em: https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/CONPEDI-21_a34521bd24cc013212d11bcf97bf9752. Acesso em: 4 out. 2025.

TREVISOL, M. G.; ALMEIDA, M. L. P. A incorporação da racionalidade neoliberal na educação e a organização escolar a partir da cultura empresarial. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 12, n. 3, set./dez. 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/336271279>. Acesso em: 2 out. 2025.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 96–107, set. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/bQ4bLxjqWQ6y8PBWPZD9pwk/?format=html>. Acesso em: 2 out. 2025.

VASCONCELOS, R. A. F.; AMORIM, M. L. A educação profissional sob a lógica empresarial do neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: o PNE e o PRONATEC. *In*:

Anais do III Colóquio Nacional – Eixo Temático I: Políticas em Educação Profissional. Natal: IFRN, 2015. Disponível em: <https://ead.ifrn.edu.br/wp-content/uploads/2016/01/Artigo-8.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

VELIS, V. A. V. **Um estudo das políticas públicas para o atendimento da educação de jovens e adultos no Brasil no período de 2002 a 2013: desafios e potencialidades.** 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Instituto de Biociências, Rio Claro. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/cd18baf6-8876-45a7-9da7-c169e30138f3/content>. Acesso em: 2 out. 2025.

VENTURA, J.P. Direito à EJA em risco: uma análise da situação da educação de jovens e adultos de nível médio no estado do Rio de Janeiro. *In*: RUMMERT, S. M. (org.). **Educação de jovens e adultos trabalhadores: história, lutas e direito em risco.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 151–174. Disponível em: https://issuu.com/navegandopublicacoes/docs/livro_completo_sonia-min. Acesso em: 2 out. 2025.

VENTURA, J. P. **Educação de Jovens e Adultos e as políticas públicas no Brasil (1985–2002).** 2011. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/1234>. Acesso em: 7 out. 2025.

VENTURA, J. P.; OLIVEIRA, F. G. A travessia “do EJA” ao Encceja: será o mercado da educação não formal o novo rumo da EJA no Brasil? **Revista Internacional de Educação de Jovens e Adultos**, v. 3, n. 5, p. 80–97, jan./jun. 2020.

VENTURA, J. P.; SILVA, A. B. da. Políticas de currículo para a Educação de Jovens e Adultos trabalhadores: sentidos e interesses em disputa na contemporaneidade. **Revista do Centro de Ciências da Educação**, Florianópolis, v. 42, n. 2, p. 1–22, abr./jun. 2024.

VERGER, A. **A globalização da educação: políticas educacionais e novas formas de regulação.** São Paulo: Ação Educativa, 2015.

VOLPE, G. C. M. O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas? **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, p. 761–784, jul.–set. 2013. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000300010. Acesso em: 7 out. 2025.

APÊNDICE A – INDICADORES PERCENTUAIS

META 3A:

3A: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS QUE FREQUENTA A ESCOLA OU JÁ CONCLUIU A EDUCAÇÃO BÁSICA.

População de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou que já concluiu a educação básica
População de 15 a 17 anos

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c).

SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: O Indicador 3A expressa o percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentam a escola ou que já concluíram a educação básica.

META 3B:

INDICADOR 3B: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS QUE FREQUENTA O ENSINO MÉDIO OU POSSUI EDUCAÇÃO BÁSICA COMPLETA.

População de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou que já concluiu a escola básica
População de 15 a 17 anos

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação.

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c).

SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: O Indicador 3B expressa o percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade que frequentam o ensino médio ou que já concluíram a educação básica.

META 8A:

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação.

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c).

SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: Dado que o objetivo da Meta 8 é que os indivíduos entre 18 e 29 anos completem 12 anos de estudo, o Indicador 8A expressa a média de anos completos de estudo da população dessa faixa etária. META 8B:

INDICADOR 8B: ESCOLARIDADE MÉDIA, EM ANOS DE ESTUDO COMPLETOS, DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS RESIDENTE NA ÁREA RURAL.

Soma dos anos completos de estudo das pessoas de 18 a 29 anos de idade residentes no campo

Total da população de 18 a 29 anos de idade

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c). SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: Sabendo que a Meta 8 tem como objetivo garantir que a população de 18 a 29 anos de idade residente no campo alcance, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência do PNE, o Indicador 8B expressa a média de anos completos de estudo da população de

18 a 29 anos de idade em que a situação de domicílio (V1022) é rural, conforme designação da Pnad-c.

META 8C:

ESCOLARIDADE MÉDIA, EM ANOS DE ESTUDO COMPLETOS, DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS PERTENCENTE AOS 25% MAIS POBRES (RENDA DOMICILIAR PER CAPITA)

Soma dos anos completos de estudo das pessoas de 18 a 29 anos de idade pertencente aos 25% mais pobres

Total da população de 18 a 29 anos de idade

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação.

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) - Suplemento de Educação.

SÉRIE HISTÓRICA: 2016-2022

DESCRIÇÃO: O Indicador 8C expressa a média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos de idade pertencente ao primeiro quartil de renda domiciliar per capita, ou seja, aos 25% mais pobres. A variável selecionada para a definição dos grupos de renda é a VDI5008, que representa o “rendimento domiciliar per capita” (habitual de todos os trabalhos e efetivo de outras fontes), incluindo o rendimento das pessoas cuja condição na unidade domiciliar era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico. Trata-se de uma variável com imputação para moradores de domicílios **nas** entrevistas 2, 3 ou 4. A variável “25% mais pobres” é construída de forma separada para o nível Brasil, para as grandes regiões e por unidades da Federação.

Desse modo, os casos que integram os “25% mais pobres”, quando se considera a renda nacional, são elaborados a partir dos quartis de renda em nível Brasil; os que integram os “25% mais pobres” de uma região redundam do cálculo dos quartis da região em particular; o mesmo ocorre em relação às unidades da Federação, para as **RELATÓRIO DO 5º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO | 2024** 537 FICHAS TÉCNICAS foram calculados 27 quartis de renda distintos, isto é, tomando cada UF como unidade de análise específica. Os dados sobre rendimento domiciliar per capita na Pnad-C estão disponíveis no Suplemento de Educação, que é divulgado anualmente, desde 2016. Como os dados mais atuais disponíveis na data de finalização deste relatório eram relativos ao ano de 2019, a série apresentada se estende até esse ano

META 8D:

RAZÃO PERCENTUAL ENTRE A ESCOLARIDADE MÉDIA DE NEGROS E NÃO NEGROS NA FAIXA ETÁRIA DE 18 A 29 ANOS

Soma dos anos de estudo de negros (pretos e pardos)

População negra de 18 a 29 anos

Soma dos anos de estudo da população não negra (brancos e amarelos)

População não negra de 18 a 29 anos

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c). SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: O Indicador 8D representa a razão (expressa como um percentual) entre a média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos negra (pretos e pardos) e a média de anos de estudo da população de 18 a 29 anos não negra (brancos e amarelos). Quanto mais próximo de 100% for o resultado, maior será a igualdade entre os grupos.. Na presente construção do Indicador 8D, negros agrupam pretos e pardos, já os não negros incluem os brancos e os amarelos.

META 9A:

INDICADOR 9A: TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE

População com 15 ano ou mais de idade que sabe ler e escrever
Total da população com 15 ou mais de idade

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação.

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c/IBGE). **SÉRIE HISTÓRICA:** 2012-2023.

DESCRIÇÃO: O Indicador 9A representa a proporção dos indivíduos com 15 anos ou mais de idade que sabem ler e escrever em relação à população total dessa faixa etária. Esse indicador é calculado com base em informações declaratórias, fornecidas pela pessoa entrevistada. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), analfabeta é a pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples. Assim, o Indicador 9A não avalia a proficiência em leitura e escrita, mas apenas a capacidade declarada de realizar essas tarefas.

Para a desagregação por renda domiciliar per capita, foi utilizado o Suplemento Anual de Educação na Pnad-c, para os anos de 2016 a 2022, uma vez que essa informação está disponível apenas para esses anos.

META 9B:

INDICADOR 9B: TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL DA POPULAÇÃO DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE.

População de 15 anos ou mais de idade que não concluiu os anos iniciais do ensino fundamental ou não sabe ler/escrever)
Total da população com 15 ou mais de idade

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação. **FONTE:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

SÉRIE HISTÓRICA: 2012-2023.

DESCRIÇÃO: O Indicador 9B representa a proporção dos indivíduos com 15 anos ou mais de idade que não concluíram os anos iniciais do ensino fundamental em relação à população total dessa faixa etária. O indicador considera também os indivíduos que concluíram os anos iniciais do ensino fundamental, mas que, porventura, não sabem ler e escrever. Tradicionalmente, o conceito de analfabetismo funcional adotado pelo IBGE considera analfabetos funcionais as pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo. Com as novas definições da PNAD C, considera-se analfabeto funcional o indivíduo com menos de cinco anos de escolaridade ou que declara não saber ler e escrever.

META 10A:

INDICADOR 10A: PERCENTUAL DE MATRÍCULAS D EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Matrículas da Educação de Jovens e Adultos de nível fundamental e médio integrada à Educação Profissional
Total de matrículas da Educação de Jovens e Adultos de nível fundamental e médio

ABRANGÊNCIA: Brasil, grandes regiões e unidades da Federação.

FONTE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.

SÉRIE HISTÓRICA: 2013-2023.

DESCRIÇÃO: O indicador representa a proporção de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional de nível fundamental e médio em relação ao total de matrículas na educação de jovens e adultos de nível fundamental e médio..