

A Educação De Jovens D Adultos  
No PNE 2014-2024: entre os  
ajustes econômicos e os  
direitos sociais na atual  
conjuntura de crises no Brasil

The Education of young and adults in the  
PNE 2014-2024: between economic adjustments  
and social rights in the current set of  
crises in Brazil

***Marcia Soares de Alvarenga***

Faculdade de Formação de Professores

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

[msalvarenga@uol.com.br](mailto:msalvarenga@uol.com.br)

## Resumo

Tendo por base pesquisa bibliográfica e documental de caráter normativo sobre as políticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, o artigo examina os limites e as possibilidades das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13005/2014) para esta modalidade, as quais sob a insígnia do regime de colaboração, buscam operacionalizar estratégias para a exigibilidade do direito à educação, com vistas ao enfrentamento das desigualdades sociais. Aponta que, a despeito de o modelo de Estado Democrático de Direito ter emergido da Constituição Federal de 1988, o direito à Educação de Jovens e Adultos tem historicamente refletido movimentos ora de expansão, ora de contração em relação à sua oferta em conjunturas de crises política e econômica. Analisa, na perspectiva metodológica do materialismo histórico-dialético, que as metas do atual PNE para as políticas de EJA já estão sendo afetadas pela crise recente do capitalismo, acrescida pela crise e pela disputa do poder político revelada, de forma mais aguda, após as eleições presidenciais em 2014, pondo em dúvida a consolidação do direito à Educação de Jovens e Adultos. Conclui que as metas 8, 9 e 10, do Plano Nacional de Educação, não podem ser analisadas separadamente, pois fazem parte da dinâmica de relações sociais que as inter-relacionam ao econômico, ao político e ao social, que nos parece fundamental para analisarmos as garantias relacionadas ao direito à educação para jovens e adultos trabalhadores, com baixo perfil de escolarização, em circunstância de ataque aos direitos sociais em seu conjunto.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação; Educação de Jovens e Adultos; Direito à Educação.

## Abstract

Based on literature and documents of normative policy research for the Youth and Adult Education (EJA) in Brazil, the article examines the limits and possibilities of the goals of the National Education Plan 2014-2024 (Law 13005/2014) For this modality, which under the guise of collaboration, seek to operationalize strategies for the enforceability of the right to education, with a view to confronting social inequalities. It points out that, despite the fact that the Democratic State of Law model emerged from the Federal Constitution of 1988, the right to education of young people and adults has historically reflected movements at times of expansion, sometimes contraction in relation to their supply in conjunctures of political crises And economical. It analyzes, in the methodological perspective of historical-dialectical materialism, that the goals of the current PNE for EJA policies are already being affected by the recent crisis of capitalism, added by the crisis and by the dispute of political power revealed, more acutely, after the Presidential elections in 2014, casting doubt on the consolidation of the right to education of young people and adults. It concludes that goals 8, 9 and 10 of the National Education Plan can not be analyzed separately, because they are part of the dynamics of social relations that interrelate them to economic, political and social, which seems fundamental to us to analyze The guarantees related to the right to education for working youths and adults, with a low schooling profile, in the event of attacking social rights as a whole.

**Keywords:** National Education Plan; Youth and Adult Education; Right to education.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, as iniciativas que envolvem a Educação de Jovens e Adultos merecem ser analisadas pela inter-relação entre os processos econômico, político e social, no ordenamento das políticas públicas quando se tem como objeto de análise as ações governamentais para este setor, considerados os contextos histórico-políticos nos quais estas são formuladas.

A Educação de Jovens e Adultos (EJA) não é a totalidade da educação escolar como modalidade de ensino conferida pela Lei de Diretrizes e Bases - 9.394/96 (BRASIL, 1996), é parte dela e em relação com ela. Também podemos dizer, em alusão às palavras de Bertolt Brecht (2005), que a EJA é a “espora da contradição”, das desigualdades sociais historicamente produzidas pelo sistema metabólico do capital.

Mas é com esta parte que estabelecemos uma relação para refletir sobre as metas 8, 9 e 10 do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 (PNE/2014-2024). Preliminarmente, apresentamos nosso entendimento de que os Planos Nacionais de Educação<sup>1</sup>, tanto o aprovado para o decênio 2001-2010, quanto o atual, promulgado em junho de 2014, por meio da Lei n. 13005/ 14, constituem dispositivos fundamentais, nas dimensões materiais e simbólicas, para controle democrático pelos vários setores da sociedade brasileira, sobre as políticas públicas educacionais, com vistas a dar materialidade às metas aprovadas e as estratégias para viabilizá-las.

Quanto ao trabalho metodológico que orienta a escrita deste artigo, tomamos o PNE como expressão do concreto, pensado sobre o planejamento da política educacional. Como linguagem da política educacional, o PNE “reflete e refrata outra realidade, possui um significado que remete a algo situado fora de si mesmo” (BAKHTIN, 2012, p.31). Como documento na forma da lei, o PNE é signo ideológico sobre o qual podem ser perscrutadas as vozes e as disputas sobre os seus sentidos para classes ou frações de classes da sociedade brasileira.

Como signo ideológico, é objeto de conhecimento, concreto pensado, que não pode ser analisado em si, independente das muitas determinações e dos embates que animaram as relações de forças e representações de interesses nele envolvidos e que o produziram. Tomar o PNE como objeto de conhecimento o situa no contexto das relações sociais, nos embates políticos que lhe conferiram e continuam a reverberar sentido com vistas a sua implementação.

No entanto, devemos considerar que as promulgações do atual PNE, assim como o seu antecessor e em continuidade com este, tenham sido feitas ao arpejo das propostas da sociedade. Entendemos que os PNEs compõem, a um só tempo, junto a outros instrumentos

legais, tanto a base normativa das políticas educacionais, quanto o instrumento que a sociedade dispõe para a exigibilidade da educação como direito público subjetivo, sendo dever do Estado oferecer aos sujeitos vinculados a este direito.

Em relação a isto, é interessante lembrarmos o trabalho de Duarte (2004), no qual é analisada a figura jurídica do sujeito de direito público subjetivo, aplicado à exigibilidade judicial de políticas públicas educacionais. A autora questiona sobre se há a necessidade de se adaptar este conceito ao contexto de uma Constituição que adota o modelo do Estado Social de Direito, cabendo, portanto, ao Estado, a responsabilidade de garantir as condições de bem estar social, entre as quais se insere o direito à educação, como mandamento da Carta Magna.

Convém, mais uma vez, retomar a orientação metodológica quando estamos diante das contradições existentes no atual PNE, cujos debates e contestações sobre o que foi proposto pela sociedade e a Lei que o fez matéria estão presididas não apenas nas/pelas relações sociais, nos grupos de sujeitos e entidades da comunidade educacional que tomaram parte e formam a comunidade da educação, a base de sua formulação. Como discute Lefebvre (1964, p. 31-32), o método dialético marxiano “surge como dado nas ‘coisas’ em geral, nas conexões das coisas e seus movimentos, antes mesmo de o ser na realidade social e no conhecimento”.

Propomos o desafio de abordar o PNE e, em particular, as metas 8, 9 e 10, pelas possíveis e inalienáveis conexões econômicas, políticas e sociais. Com estas, prospectamos que a política econômica, adotada nos anos pós-redemocratização no Brasil, o que a literatura econômica e a apropriação do campo da economia da educação incorporaram em suas análises como neoliberalismo, tiveram origem em um ajustamento global que elidiram com o modelo de Estado Democrático e de Direitos que deveria prevalecer, conforme a Constituição Federal de 1988.

Apontamos assim que, a despeito deste modelo de Estado, o direito à Educação de Jovens e Adultos, como parte de uma totalidade e em relação com ela, tem historicamente refletido e refratado conjunturas de crises econômicas e políticas recentes, o que põem limites à sua expansão com qualidade nos sistemas públicos subnacionais.

## **A Educação de Jovens e Adultos no PNE 2014-2024 na recente conjuntura de crise brasileira: as metas da EJA e as dúvidas que nos rondam**

(...) não é que o passado lança sua luz sobre o presente ou que o presente lança sua luz sobre o passado. (...) Pois, enquanto a relação do presente com o passado é puramente temporal e contínua, a relação do ocorrido com o agora é dialética – não uma progressão, e sim uma imagem, que salta. (BENJAMIN, 2006, p. 504)

No Brasil, na era dos presidentes neoliberais pós-redemocratização, a gestão de Fernando Collor de Mello (1990-1992) não conseguiu concluir o projeto prático-político do desmonte do Estado, interrompido pelo desfecho do processo que levou ao seu impeachment. Assumindo em seu lugar, o governo de Itamar Franco (1992-1994) manteve o pacto político-econômico junto às elites neoliberais nacionais e os organismos internacionais, viabilizando a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), que governou de 1995 a 2002, transferindo para este a incumbência de dar prosseguimento a uma programática ação de redução do Estado e das políticas públicas sociais.

Os ajustes econômicos, levados às últimas consequências pelo governo FHC, promoveram o desmonte do social, afetando duramente as políticas de saúde e de educação pública, ampliando os dutos capilares da desigualdade social, pois atingiram mais duramente os grupos sociais da classe trabalhadora, que menos dispunham de possibilidades de inserção na dinâmica produtiva da sociedade.

Em troca do pacote de ajuda do Fundo Monetário Internacional (FMI), no ano de 1999, o governo de FHC se comprometeu com um austero ajuste fiscal, o que fez com que as taxas de juros anuais regredissem de 49,75 para 19%. Para garantir que os gastos públicos não comprometessem o acordo firmado, em 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que fixou o tripé econômico consolidando os regimes de metas fiscais, câmbio flutuante e metas de inflação. (LESBAUPIN e MINEIRO, 2002). Tais regimes formaram os fundamentos da economia, e continuam vigentes até o momento, manietaram a política do cotidiano entre governos e população, em especial em relação aos grupos populares que se encontram na faixa da pobreza.

A informalidade do trabalho ocorreu ao longo do período e em 2000, último ano das informações oficiais do IBGE, o desemprego atingia 11,5 milhões de trabalhadores, próximo à explosiva taxa dos 15% da População Economicamente Ativa (PEA). Em termos gerais, contabilizava-se um milhão de desempregados a mais para cada ano de governo FHC.

Todos os indicadores sociais, principalmente durante o curso do segundo mandato de FHC, mostravam que o desmonte do social posicionou o Brasil na disputa do primeiro lugar em desigualdades sociais no mundo, tendo como causa principal a perversa concentração de renda. Em consequência desta, 34% das famílias brasileiras passaram a viver abaixo da linha de pobreza e 14% das famílias passaram a viver abaixo da linha de indigência. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000). Nestas condições, 53 milhões de brasileiros pobres e 22 milhões de brasileiros indigentes alcançaram o século XXI com a principal herança desumana

que o modelo político, social e econômico adotado pelos governos neoliberais conseguiu aprimorar, apoiado pelas elites dominantes e dirigentes.

Na quadra da democracia, a hegemonia obtida pelo governo de FHC, na base de apoio do Congresso Nacional neoliberal foi garantida, tendo como princípio a destruição do público. Sobretudo, em relação às classes subalternizadas, esta hegemonia destruiu as suas formas de fazer política, roubou a sua fala e levou à exclusão o seu discurso reivindicativo, conforme analisa Oliveira (2000, p.79).

Com efeito, a consolidação desta hegemonia obtida pela destruição da fala, do discurso que reivindica e que interpela o outro, foi construída por um consenso tendo como base a desqualificação da política e a desmoralização daqueles que foram destituídos do discurso, perdendo, também por essa via, seus direitos fundamentais.

Ainda na análise de Oliveira, na prática da censura, do dissenso e do conflito entre classes sociais, o sentido do projeto das políticas sociais do governo FHC combinou a diretriz neoliberal com as tradicionais práticas populistas na sua relação com a sociedade brasileira contemporânea, pois ignoraram as representações de classe e dos movimentos sociais.

Na educação, Torres (1998) registra que a preocupação em combinar escolarização com demanda de pessoas empobrecidas remonta ao início de 1973, quando o então presidente do Banco Mundial, Robert Mcnamara, anunciou que o BM focalizaria a sua atuação nos mais pobres. A educação básica passou a ser priorizada por este organismo, como estratégia para “reduzir a pobreza”, como forma de qualificar a mão-de-obra dos trabalhadores dos países em desenvolvimento, aumentando, segundo a lógica do BM, a ideia de que a educação reduz a pobreza, e majora a competitividade dos pobres no mercado de trabalho.

Na era FHC, o aumento de escolarização focalizado no Ensino Fundamental aproximou a meta da sua universalização, graças, sobretudo, à destinação exclusiva dos recursos do FUNDEF<sup>ii</sup> a esta etapa da Educação Básica. Por outro lado, excluiu das ações de prioridades a Educação Infantil, a Educação de Jovens e Adultos e o Ensino Superior.

Os efeitos dos ajustes fiscais como um todo podem ser acompanhados pelos trabalhos de Davies (2014) em sua análise de que em sociedades capitalistas dependentes e patrimonialistas os Planos de Educação estão expostos a várias fragilidades.

O autor elenca diversas medidas governamentais que minguaram os recursos para a educação. Entre elas encontram-se o volume de liquidações de juros para pagamento e/ou amortização da dívida pública interna e externa, consumindo grande parte do orçamento público; à criação do Fundo de Estabilização Fiscal e a Desvinculação da Receita da União (DRU), sendo este dispositivo a ser usado para retirar 20% dos recursos das áreas sociais. Também, entre

outras, diz respeito às monumentais renúncias tributárias e previdenciárias dos governos em favor das empresas privadas, sob o pretexto de geração de empregos ou de reativação da economia.

Por sua vez, para a EJA, estudos convergem sobre o fato de que a intensificação do processo de municipalização e a expectativa de que o financiamento, conforme determinado por força da Constituição Federal, impulsionariam a ação dos governos para ampliar as matrículas de pessoas jovens e adultas com frágil perfil de escolarização, não se concretizaram na extensão prevista.

Adiciona-se a isto, o veto à inclusão da matrícula de EJA no computo do FUNDEF, em 1996, tendo sido interpretado que o contingente de sujeitos com baixo perfil de escolarização ou não alfabetizados representava gastos desnecessários, desidratando a viabilidade desta modalidade no Ensino Fundamental no período (VOLPE, 2013; DI PIERRO, 2000), até que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB, Lei n. 11.494/2007) trouxesse visibilidade sobre o financiamento da EJA como política pública. Porém, não necessariamente, resultou no avanço quanti e qualitativamente desejável para a modalidade.

Os debates democráticos organizados em seminários locais e nacionais, que culminaram na elaboração do documento que foi nomeado e conhecido como “PNE: proposta da sociedade brasileira”, parecer consolidado na plenária do II Congresso Nacional de Educação (CONAE), organizado em 1997 pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública (FNEDP)<sup>iii</sup>, denunciaram e se confrontaram com as soluções neoliberais de FHC.

Neste contexto, mesmo quando a proposta da sociedade parte de diagnóstico sobre desigualdades sociais, o modelo econômico não lhe assegurou reserva própria para mitigá-las. Vale dizer, que os PNEs, por óbvio que pareça a afirmativa, não estão “protegidos” pelas crises econômicas do capitalismo e de disputas de hegemonia do poder político, o que faz com que a sociedade intensifique mobilizações, confrontando governos para garantias do direito fundamental da educação.

Desta feita, a despeito do quadro de tensões políticas e da crise econômica do período FHC que se estendeu ao primeiro mandato de Lula da Silva, movimentos sociais organizados continuaram a denunciar os impactos sociais da política de ajustes.

A eleição de Lula da Silva, candidato pelo Partido dos Trabalhadores em coalização partidária com matrizes ideológicas distintas, não alterou de forma substantiva a agenda neoliberal. A manutenção dos mecanismos da política macroeconômica, tais como a preservação dos juros altos, em atendimento ao sistema financeiro nacional e internacional, para pagamento

dos juros e serviços da dívida externa deram-nos mostras de que o sistema produtivo continuava sendo subestimado.

Tal fato contribuiu para que fosse adiada a pretendida “retomada de crescimento” econômico e a geração de empregos, principal reivindicação da classe trabalhadora. Mas, ao final de seu primeiro mandato e assegurada a reeleição em 2008, e de sua sucessora Dilma Rousseff, em 2010, os governos petistas foram, como analisa Paulani (2016, p. 72), se diferenciando dos seus antecessores.

Em relação à herança neoliberal dos governos FHC, esta diferenciação combinou políticas sociais com a continuidade da agenda liberal. A elevação real do salário mínimo atingiu o patamar de 85% entre o período de 2003 a 2014, tornando-se a política social mais importante do que o Programa Bolsa Família (PBF). Mesmo sendo mantida a continuidade da agenda liberal, a adoção de políticas sociais de alto impacto, como o PBF, afetou o perfil da distribuição de renda no Brasil.

No contexto dos anos noventa, a economia de mercado fora conclamada como destino imutável da humanidade, e foi neste contexto que o documento de referência, elaborado pela sociedade para subsidiar a lei do primeiro PNE, sofreu várias “desconfigurações” da proposta discutida pela sociedade (VALENTE, 2005).

Em que pese a ênfase no equilíbrio econômico que levou ao desequilíbrio do social e suas repercussões para as políticas sociais no período, em particular para a educação, o balanço das avaliações sobre o primeiro PNE encontra na sistematização de Souza (2014) relevante mapeamento da literatura acadêmica, fazendo registro sobre o fato de que, desde o processo de sua elaboração, e culminando com aprovação, não há consensos sobre o seu êxito,

quer entre os estudos de maior abrangência analítica, quer entre esses e as avaliações que enfocam o exame das decisões relativas a determinadas etapas e modalidades da educação básica, essas consensualmente negativas em termos de resultados, impactos ou efeitos observados (SOUZA, 2014, p. 140).

Particularmente à avaliação das metas do Plano para a EJA, do ponto de vista da agenda política governamental, Di Pierro (2010, p. 945-946) discorre sobre dois traços distintivos quando comparados aos períodos de mandatos dos governos FHC (1994-2002) e Lula da Silva (2003-2011). Para esta autora,

o primeiro traço, essencialmente positivo e distintivo do segundo para o governo anterior, 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 e em suas ações (...). O segundo traço foi a proliferação de iniciativas de EJA geridas em diferentes instâncias de governo e precariamente articuladas entre si.

Estas análises reforçam a inadiável necessidade de consolidar o Sistema Nacional de Educação apoiado no princípio de colaboração entre a União e os governos subnacionais, no sentido de estabelecer, no tempo do curso do atual PNE, um ritmo para que as estratégias definidas correspondam aos percentuais previstos para as respectivas metas.

Em que pese termos o benefício do passado recente para avaliação do PNE anterior, o problema de se interpelar o atual PNE 2014-2024 é se o presente nos ajuda a estimar tendências sobre o que foi pactuado pela legislação para a educação brasileira para os próximos dez anos?

Análises sobre a crise política que se instalou após a reeleição da Presidenta de Dilma Rousseff nos colocam diante de um futuro que se redesenha como repetição da história que pode combinar, ou não, tragédia e farsa, caso atinjam as políticas sociais como um todo e a educação, em particular.

O desfecho para a abertura de processo de admissibilidade de crime de responsabilidade fiscal, apresentado pela Câmara de Deputados, presidida pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB/RJ), em abril de 2016, levou Nobre (2016, p.3) a considerar que uma ação de impeachment representa

o sintoma mais grave de que as instituições entraram em colapso. Progressivamente, passaram a funcionar de maneira disfuncional, descoordenada, e mesmo arbitrária. Para ficar apenas no dia-a-dia dos três poderes: o Executivo perdeu capacidade de liderar o governo; o Legislativo instalou uma pauta própria, independente do governo; o Judiciário estabeleceu um regime cotidiano de decisões que se afastou de qualquer padrão conhecido de jurisprudência. Há poder de fato, mas não há poder legítimo.

Tal “funcionamento disfuncional” parece fazer coincidir várias ondas de crise nas quais, cada uma, em suas motivações, não foram elaboradas pelo governo e pela sociedade com e pelos instrumentos possíveis, via instituições da democracia liberal com vistas a sua superação.

Como ressalta o autor acima citado, a democracia foi posta em uma encruzilhada na qual a cláusula pétrea do respeito à vontade da maioria mostrou o limite de que não se podia mais evitar o confronto aberto de posições na disputa de projeto de sociedade. Análises sobre esta “disfuncionalidade” institucional estão sendo construídas e o seu palmitar representa um desafio de análises que podem estar longe de serem definitivas.

Certamente estão disponíveis análises especializadas sobre a economia política do período dos governos do PT, crescimento com expansão de consumo e elevação do seu acesso pelos mais pobres, políticas sociais com transferência de renda, cujo ciclo tem mostrado os seus limites diante da dinâmica adversa produzida pelo capitalismo.

Em sua análise sobre a atual conjuntura Paulani (2016) depreende que o agravamento do cenário econômico levou a uma agitação político e à difusão do “terrorismo econômico”, que fez com que o país, depois das manifestações de junho de 2013<sup>iv</sup>, se encaminhasse dividido rumo às eleições de 2014.

Por sua vez, Boito Jr (2016) entende que o ciclo da crise política tem acento no conflito sobre o modelo econômico entre neoliberais e desenvolvimentistas. Os primeiros defensores do jogo livre das forças do mercado; já por parte dos desenvolvimentistas está a defesa da intervenção do Estado na economia, para viabilizar o crescimento com inclusão social.

O autor enxerga que está posto um conflito distributivo pela apropriação da riqueza, envolvendo diversas classes e frações de classe, de modo que os conflitos de classe nem sempre se apresentam como tal; eles aparecem mascarados, principalmente em se tratando de classes minoritárias e abastadas, interesses particularistas acabam por assumir uma feição universalista, condição para que sejam aceitos como legítimos.

Na crise atual, o fenômeno da dissimulação aparece de forma clara, na pretendida luta contra a corrupção que fez deste discurso a arma da batalha de ideias e da recomposição da luta pela disputa de hegemonia do Estado e das suas instituições.

No campo da educação, nesta batalha de ideias, o Projeto de Lei Escola sem Partidov tem se apresentado como uma grave ameaça à liberdade de consciência dos professores e professoras e uma afronta aos direitos individuais e coletivos assegurados pelo art. 5º, da Constituição Federal, sobre a livre manifestação de pensamento e pelo art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), que afirma, especialmente em seus incisos II e III, respectivamente, os princípios sobre a liberdade de ensinar e aprender e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

Nesse contexto no qual a onda conservadora compõe a base moralizante de projeto de poder autoritário e contra a democracia, as medidas econômicas tomadas pelo então governo interino de Michel Temer (PMDB/SP), durante a tramitação do processo do impeachment e, nos levam a considerar que estas podem repercutir nas dificuldades de implementação de políticas educacionais, em especial para a EJA, considerando a sua histórica dependência em relação aos projetos e programas induzidos e financiados pela União.

Consideramos que a nova prorrogação por mais vinte anos da DRU compromete o financiamento dos recursos para a educação, que pode atingir os projetos em curso voltados para a Educação de Jovens e Adultos trabalhadores que, historicamente, em conjuntura de crise

econômica e de ajustes fiscais, acabam sofrendo cortes de programas e redução de sua oferta pelos poderes públicos.

A desvinculação de receitas da União (DRU) envolve um conjunto de dispositivos legislativo que foram implementados por sucessivas emendas constitucionais, cujo objetivo é o de flexibilizar o orçamento. Ainda, sua principal finalidade é ampliar o volume de recursos livres para que os gestores públicos possam direcionar os gastos públicos, o que pode comprometer o financiamento com a educação, retirando desta área social vultosos recursos para pagamento de dívidas interna e externa.

A proposta de Emenda à Constituição (PEC) de Desvinculação de Receitas da União (DRU) em cota de 30% foi considerada o projeto prioritário para o governo interino de Michel Temer e agride as bases de financiamento da educação pública, como denunciam movimentos e entidades de representação docentes. Com a definição do resultado do impeachment que afastou a presidenta eleita e efetivada a posse de Michel Temer, a PEC 241, renomeada pelo número 55 (PEC 55) pelos parlamentares que formam a maioria da base aliada do governo, é aprovada no dia 13 de dezembro de 2016 pelo senado.

A força desta desvinculação compromete o PNE quando este determina que a União deva destinar gradativamente um percentual maior do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação. Atualmente, o país aplica aproximadamente de 5% a 6% do PIB. A meta do PNE é que, em 2017, chegue a 7% e, no final do decênio, ou seja, em 2024, os 10% sejam aplicados na sua totalidade, materializando a luta história dos movimentos sociais em defesa da educação pública.

A conjuntura atual de crises política e econômica nos leva a ver o atual PNE como um documento com o qual, também, escrevemos a história das políticas públicas para a educação e, ao “escrever a história significa dar às datas a sua fisionomia”. (BENJAMIN, 2006, p 518).

Pedimos licença para o uso da metáfora benjaminiana da história como fisionomia, entendendo que as metas fixadas no PNE para a Educação de Jovens e Adultos exprimem não uma progressão contínua das promessas do passado ao não se cumprirem, ou quando cumpridas parcialmente, ou que se renovam com a aprovação de um novo plano. Compreendemos, assim, que a fisionomia do PNE, como parte da escrita da história das políticas públicas, continua a interpelar a virtude da promessa de tempo datado, sendo este PNE uma imagem do ocorrido.

É sobre esta fisionomia esculpida na conjuntura de crise que tentaremos abordar as metas para a EJA. Relativamente à meta 8, a “imagem que salta”, como nos diz Benjamin, entre o definido ocorrido são os dados do censo escolar ao indicarem que, desde em 2014, eram

2.985.304 o número de matrículas e em 2015 este número foi de 2.792.758, o que significa uma queda de 6,4% de um ano para outro. (INEP, 2015). A promessa do tempo de agora é

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

Estes dados parecem corroborar para aspectos analíticos que há muito já vem sendo apresentados e que não esgotam o elenco de dificuldades que envolvem a modalidade; dificuldades estas bastante inventariadas por artigos, teses e dissertações dedicados a compor panoramas, complexificando os desafios de redefinir a Educação de Jovens e Adultos, se lançando a construir visões retrospectivas e prospectivas. (Di PIERRO, JOIA e RIBEIRO, 2001).

No entanto, a dúvida nos ronda sobre o que estaria alimentando a tendência para a queda das matrículas na EJA. Muitas hipóteses, a esta altura, foram e continuam a ser pensadas. Sem a pretensão de formular uma, nos ancoramos em Rancière (1995, p. 55), cuja proposição é a de que a escola, como invenção moderna, é o lugar da visibilidade simbólica, da igualdade e de sua negociação real. E o que esta ideia nos provoca?

No Brasil, nossa distinta história republicana, e recente fundação jurídica do Estado Democrático, têm exposto os limites desta negociação real para jovens e adultos, posto que a escola para os trabalhadores tem sido marcada pelo signo da “inclusão degradada” (MARTINS, 2002). Vale dizer que a meta para a elevação da escolaridade tem sido combinada com uma crescente degradação material e simbólica da escola pública, o que nos faz defender e disputar o sentido da qualidade que não se dissocia de um projeto de sociedade justa e democrática.

Sobre esta perspectiva de superação, o PNE determina na meta 9:

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

Estas previsões antagonizam com a queda das matrículas na EJA, assim como com os índices de analfabetismo, seja ele absoluto ou funcional, considerando os dados do IBGE de 2014 ao consolidaram que a redução para a metade dos 13,6% de pessoas adultas não alfabetizadas, conforme previa o plano anterior, não se realizou.

É necessário ressaltamos que no período de ajustes econômicos nos governos FHC, a ação governamental para a EJA, relativamente à meta de “erradicação” do analfabetismo, foi terceirizada para a sociedade com o Programa Alfabetização Solidária (PAS). (ALVARENGA,

2010). Nos moldes de campanha e de motivação emergencial, o PAS não incorporou ações mais intensivas junto aos poderes públicos, no sentido de garantir a continuidade e institucionalização do direito à escolarização de jovens e adultos nos sistemas públicos de ensino.

Por sua vez, após a eleição do primeiro governo Lula da Silva, em meados do segundo semestre de 2003, ou seja, quase um ano após ser eleito, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) foi abrindo algumas frentes por meio da participação de entidades da sociedade civil, governos e movimentos sociais. Sob críticas, o PBA corrigiu uma das principais fragilidades e passou a compor o quadro de alfabetizadores por professores da rede pública, reorientando seu sistema de parcerias com governos locais.

Sobre a continuidade do PBA, no entanto, foi com muita preocupação que recebemos o primeiro anúncio da extinção da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), seguida pela opção de seu esvaziamento quando o interino e atual ministro da educação, Mendonça Filho (Partido Democratas – DEM), exonerou vários assessores técnicos ligados à SECADI.

As exonerações afetam diretamente as atividades do Fórum Nacional de Educação (FNE), instância criada a partir de deliberação da CONAE de 2010, com o objetivo de mediar a interlocução e promover a participação e o controle social, sobretudo, na avaliação dos impactos da implementação do PNE.

Retomada a cartilha da gestão neoliberal, ações de enfrentamento do analfabetismo poderão obedecer exclusivamente o princípio da focalização, redirecionando os gastos para concentrá-los nos bolsões de pobreza.

Ainda em relação à meta 9, imaginamos que as ações previstas poderão ser reorientadas como medidas de “alívio” da pobreza, acentuada pela política de ajustes fiscais, cuja concepção é contraditoriamente fundida por propostas que visam, por um lado, ampliar os cortes orçamentários nas despesas para a área social e, por outro lado, gerir ações residuais e fragmentadas dirigidas para os pobres, em especial os que foram alcançados pelos programas sociais dos governos petistas.

Por sua vez, o PNE, em sua meta de nº 10, estratégia 10.11, no que diz respeito à integração entre EJA e Educação Profissional é categórico quando vislumbra a 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”.

Durante a tramitação do PL na casa legislativa, as críticas sobre os enunciados das metas foram vocalizadas, tanto no documento relatório elaborado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), em 2011 – ao assinalarem que o PL não refletiu sobre o conjunto das decisões da CONAE/2010, quanto pelos pesquisadores reunidos no 3º Seminário de Educação Brasileira (SEB), cujo tema, “Plano Nacional de Educação: Questões desafiadoras e embates emblemáticos”, resultou na sistematização de críticas que demandaram proposição e/ou supressão de emendas ao projeto.

É nesta publicação que podemos apreender, também, a preocupação sistematizada por pesquisadores do campo da EJA, que ao cotejarem as três metas do PL para a Educação de Jovens e Adultos, expressaram reflexões críticas no conjunto das metas. Tendo por base a análise das diretrizes, metas e estratégias para a EJA, Machado e Oliveira (2013) questionaram a visão que persiste da EJA como correção de fluxo, cobertura para atender jovens e adultos fora da faixa etária do ensino regular.

Tal perspectiva confirma um modus de operacionalizar uma lógica que envolve a escolarização de jovens e adultos, na qual a “certificação vazia”. (KUENZER, 2005) representa um das formas de visibilidade da democratização do direito à educação e simbólica da igualdade, pois, concordando com Bourdieu (1997, p. 482),

(...) o processo de eliminação foi diferido e estendido no tempo e, por conseguinte, como que diluído na duração, a instituição é habitada, permanentemente, por excluídos potenciais que introduzem nela as contradições e os conflitos associados a uma escolaridade cujo único objetivo é ela mesma.

Além da abordagem sobre o tema, vindo a reificar a concepção da EJA como direito à educação pelo formato de programas, a educação profissional ganha centralidade como estratégia para o aumento de número das matrículas na modalidade, indicando que estas devem se expandir na oferta pública de cursos integrados, e que a oferta do sistema sindical deve pautar-se, como registram Machado e Oliveira (2013, p. 140), pela gratuidade dos cursos, pela integração curricular, pelo acesso irrestrito dos alunos aos equipamentos disponíveis para a formação profissional.

No entanto, outras leituras têm nos sido oferecidas em relação aos programas que articulam escolarização com formação profissional, tais como Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC – Lei n.12.513/2011), cujo objetivo de “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, e de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores”, tem beneficiado, com financiamento

público, a criação de novos nichos de mercado para instituições privadas que oferecem cursos de qualidade duvidosa expandidos sob os auspícios do governo federal.

O paradoxal efeito democrático da escola liberal nada mais faz do que cristalizar um dualismo que espelha a própria divisão fundamental do trabalho nas sociedades capitalistas. A proliferação das escolas profissionais, e aqui recorro a Gramsci (2000), tende a eternizar as diferenças tradicionais e o mais agravante disto consiste, justamente, em dar a impressão de ser democrática, pois promove uma série de estratificações sociais internas que, aparentemente apontam para a mobilidade social e a via da negociação da igualdade.

Pelas lentes de Gramsci, a novidade que emerge sobre a análise da organização dual do sistema escolar nos leva a refletir sobre a problemática da formação do trabalhador, via programas profissionalizantes. Esta formação estaria bifurcada por dois sentidos de escolarização: uma voltada para a formação do intelectual-dirigente, e, a outra, voltada para a formação do trabalhador-dirigido.

Em seu argumento, Gramsci sustenta que qualquer pretensão que vise à destruição dessa trama engendrada no sistema escolar passaria, necessariamente, pela não multiplicação e hierarquização dos tipos de escola meramente instrumental-profissional.

A advertência e combate em relação à dualidade escolar têm como mote a própria ideia da petrificação da divisão social de classes. A existência de tipos desiguais de escolas traz implicações das mais comprometedoras quando se pretende a escola sem predicados, isto é, como instituição que deveria se preocupar com a formação para a cidadania de um novo tipo.

Assim dizendo, a tendência de democratização do ensino garante a todos o direito à educação, tendência fundamental para consolidar uma concepção de escola para servir a muitos e não a uma minoria. Essa tendência não pode desalienar-se dos seus devires político-pedagógicos para tornar possível a todo educando, na qualidade de “cidadão”, aspirar-se, tornar dirigente e governante.

Tal aspiração pressupõe um processo educativo que tenha como fundamento o compromisso ético de formar na perspectiva de que todos os homens e mulheres tenham autonomia de pensamento, capacidade de dirigir ou de controlar aquele que dirige. Entendemos que este projeto vem sendo reivindicado e construído pelo Fórum Nacional de Educação de Jovens e Adultos e as suas seções estaduais (Fóruns EJA) de uma educação para jovens e adultos trabalhadores, que considere as matrizes político-pedagógicas da Educação Popular.

Em face de uma conjuntura de crises política e econômica, os Fóruns EJA, junto com os movimentos em defesa da democracia e da educação pública, gratuita e laica, constituem reserva

de energia contra o autoritarismo, o conservadorismo e o privatismo da educação e dos direitos sociais em seu conjunto, em tempos de crise política e econômica.

## Para uma (in)conclusão

Em seus movimentos, o presente artigo, não pretendeu indiciar nem a crítica nem a denúncia sobre antigos e novos desafios que fazem da Educação de Jovens e Adultos uma política ausente, pouco presente ou, ainda, contraditoriamente inscrita na agenda das políticas públicas republicanas. As análises preliminares do atual PNE para as metas previstas para esta modalidade, nos limites do sistema do capital, expressam uma fisionomia para um decênio durante o qual poderá gestar virtualidades possíveis de serem construídas pelos movimentos da sociedade, que precisão intensificar as lutas em defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade.

A atual conjuntura de crises política e econômica, na interinidade do governo de Michel Temer, e as forças que o apoiam, parece atualizar a fisionomia do Estado liberal brasileiro, patrimonialista e autoritário, modelado por tensões do passado que se alongam no presente. É de frente para este presente que as metas previstas pelo PNE para a Educação de Jovens e Adultos trabalhadores representam a negociação possível para o direito à educação, cuja argila continuará sendo modelada pelos setores da sociedade brasileira interessados em aprofundar a democracia e ampliar sua constelação de direitos sociais.

A despeito da EJA como uma das contradições da sociedade desigual, a conquista da escola de qualidade e que atenda as demandas de jovens e adultos representa um dos mais importantes repertórios político sociais das lutas da classe trabalhadora, constituindo um dos seus patrimônios coletivos. Na argila do tempo de agora estão as digitais daqueles e daquelas que lutam para moldar o direito à educação que não tenha como desígnio a mercantilização da vida humana.

## Referências bibliográficas

ALVARENGA, Marcia. *Sentidos da Cidadania - Políticas de Educação de Jovens e Adultos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2010.

BAKTHIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem*. São Paulo: Hucitec, 1992.

BARROS, Ricardo; HENRIQUES, R; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2001.

BENJAMIN, Walter. *Passagens*. Tradução e coordenação: Willy Bolle. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado/ UFMG, 2006.

BRECHT, B. *Diário de trabalho*. Rio de Janeiro: Rocco, 2005

BRASIL. *Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

BOLMMANN, Maria das Graças. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/> Acesso em: julho de 2016.

BOITO JR. Armando. Os atores e o enredo da crise política. In Jinkngs, I.; Doria, K e Cleto, M. *Por que gritamos golpe: Para entender o impeachment e a crise*. São Paulo: Boitempo, 2016.

BOURDIEU, P. *A miséria do mundo*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

CONAE. Conferência Nacional de Educação - *Documento de Referência – Construindo o Sistema Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes, Estratégias e metas*, 2010.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. *Documento Final*, 2014.

DUARTE, C. Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. São Paulo em *Perspectiva*, 18(2),p.113-118, 2004.

DAVIES, Nicholas. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação. In. *Educação* (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 190-200, maio-ago. 2014.

DI PIERRO, Maria Clara. A Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. In: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em março de 2011.

\_\_\_\_\_. O financiamento público da educação básica de jovens e adultos no Brasil no período 1985/1999. In: *Reunião Anual da ANPEd*, 23., 2000, Caxambu. Anais... Rio de Janeiro Acesso em: junho de 2016.

DUARTE, C. Direito Público Subjetivo e políticas educacionais. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2),p.113-118, 2004.

GRAMSCI, A *Antonio Gramsci: cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2000.

KUENZER, Acácia. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. 3. ed. São Paulo: Autores Associados; HISTEDBR. p. 77-96. 2005.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Petrópolis: RJ: Editora Vozes, 2002.

LEFEBVRE, Henri. *Marx*. Lisboa, Publicações Dom Quixote: 1964.

MACHADO, M. e OLIVEIRA, E. C. O analfabetismo e tantos outros desafios no PNE 2011-2010. In. PINO, I. R.; Zan Pacheco, D.D (Org.). *Plano Nacional da Educação (PNE): questões desafiadoras e embates emblemáticos* – Brasília, DF: Inep, 2013.

MARTINS, J. S. *A sociedade vista do abismo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30. In. *Novos Estudos CEBRAP* 105, julho 2016.

OLIVEIRA, Francisco. et al. *Os sentidos da democracia*. Petrópolis: Vozes, 1999.

RANCIÈRE, J. *On the shores of Politics*. London: Verso, 1995.

PAULANI, Leda. Uma ponte para o abismo. In Jinkngs, I.; Doria, K e Cleto, M. *Por que gritamos golpe: Para entender o impeachment e a crise*. São Paulo: Boitempo, 2016.

SOUZA, Donaldo. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014. Acesso em: dezembro de 2015.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? In. TOMMASI, L., WARDE, M. J, HADDAD, S. (Orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1998.

VOLPE, Gerusa. O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas? *Rev. Bras. Educ.* [online]. 2013, vol.18, n.54, pp.693-716. Acesso em: junho de 2016.

Submetido em 20 set 2016, aprovado em 10 dez 2016.

---

<sup>i</sup> Daqui por diante iremos nos referir aos respectivos PNEs como anterior e o atual.

<sup>ii</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério Fundamental. Lei n. 9424/96.

<sup>iii</sup> Sobre a atuação do FNDEP, sugerimos a leitura do artigo de Bollmann (2010) ao revisitar as principais iniciativas mobilizadas pelo amplo espectro de entidades da sociedade civil que o compõe, tendo o ineditismo de formulação dos PL da Lei de Diretrizes e Bases e do primeiro PNE: proposta da sociedade brasileira, ambos derrotados na Câmara de Deputados em um contexto desfavorável em face ao aprofundamento das medidas neoliberais combinadas com o autoritarismo do governo.

<sup>iv</sup> Para compreender os acontecimentos de junho de 2013, sugerimos a leitura do artigo de André Singer “Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas”. In. *Novos estud. - CEBRAP* n. 97, São Paulo Nov. 2013

<sup>v</sup> Projeto de Lei nº 867/2015 apresentada pelo Deputado Izalci (PSDB/DF) na Câmara Federal, em 23 de março de 2015.