



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ESTUDOS TRANSDISCIPLINARES EM EDUCAÇÃO BÁSICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA
EDUCANORTE – ASSOCIAÇÃO PLENA EM REDE

HANDERSON DA COSTA BENTES

**A EJA NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2014 A 2022: UM DIREITO ORA
GARANTIDO ORA NEGLIGENCIADO PELA LEGISLAÇÃO**

Belém-PA
2025

HANDERSON DA COSTA BENTES

**A EJA NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2014 A 2022: UM DIREITO ORA
GARANTIDO ORA NEGLIGENCIADO PELA LEGISLAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia, como requisito final para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria de Fátima Matos de Souza

Belém-PA
2025

HANDERSON DA COSTA BENTES

A EJA no Estado do Pará no período de 2014 a 2022: um direito ora garantido ora negligenciado pela legislação

Defesa em: 28 de março de 2025

Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente



MARIA DE FATIMA MATOS DE SOUZA

Data: 29/03/2025 15:41:06-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Maria de Fátima Matos de Souza
PRESIDENTE/ORIENTADORA

Documento assinado digitalmente



NEY CRISTINA MONTEIRO DE OLIVEIRA

Data: 01/04/2025 16:25:01-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Ney Cristina Monteiro de Oliveira – UFPA
MEMBRO

Documento assinado digitalmente



GENYLTON ODILON REGO DA ROCHA

Data: 01/04/2025 17:47:51-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Genylton Odilon Rêgo Rocha – UFPA
MEMBRO

Documento assinado digitalmente



MARIA MIRTES CORTINHAS DOS SANTOS

Data: 01/04/2025 11:00:19-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof^a. Dr^a. Maria Mirtes Cortinhas dos Santos – UFOPA
MEMBRO

Documento assinado digitalmente



JOAO COLARES DA MOTA NETO

Data: 31/03/2025 10:02:05-0300

Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. João Colares da Mota Neto – UEPA
MEMBRO

B475e BENTES, HANDERSON DA COSTA BENTES.
A EJÁ NO ESTADO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2014 A
2022: UM DIREITO ORA GARANTIDO ORA
NEGLIGENCIADO PELA LEGISLAÇÃO / HANDERSON DA
COSTA BENTES BENTES. — 2025.
237 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^ª. Dra. Maria de Fátima Matos de Souza
Souza

Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de
Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-
Graduação em Educação na Amazônia, Belém, 2025.

1. : Legislação educacional. Direito à Educação. Educação
de Jovens e Adultos. . I. Título.

CDD 370.2681

Agradecimentos

À minha orientadora, PROFESSORA DOUTORA MARIA DE FÁTIMA MATOS DE SOUZA, a quem devo a vida acadêmica na pós-graduação, pois foi minha orientadora no mestrado acadêmico em Educação e depois, no despertar, incentivou-me ao doutorado em Educação, à vivência de grupos de pesquisa, à pesquisa e a publicações, à disponibilização de materiais, etc. Uma professora, orientadora, um ser humano incrível, cuidadosa, compreensiva, porém justa, competente e assertiva na exata medida da temperança imprescindível para a construção de um mundo melhor.

À minha esposa, Suzy Helena Lisboa Moura, pela paciência, compreensão e apoio incondicional nesta caminhada.

À Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas (FAPESPA), pelo apoio financeiro ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao grupo de estudos e pesquisa “Política, Gestão e Avaliação da Educação” (GPPGAE/UFPA), da Universidade Federal do Pará, por todas as contribuições recebidas.

Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Educação Ambiental (Gepeea) da Ufopa, pela vivência acadêmica que tanto contribuiu e contribui para a minha formação.

A todos os professores do Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia (PGEDA/UFPA) pela paciência, dedicação e compromisso desprendido a minha formação.

Aos professores membros das bancas de qualificação e de defesa desta tese.

RESUMO

A presente pesquisa aborda a temática da EJA e defende a tese de que, considerando o tratamento historicamente excludente oferecido pelo Estado Brasileiro à Educação de Jovens e Adultos, a legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 aponta, novamente, para um cenário de exclusão e redução de direitos. Teve como objetivo geral analisar se a legislação educacional vigente no período citado promoveu o retrocesso, a manutenção ou a ampliação de direitos para a modalidade EJA ofertada no Estado do Pará. A metodologia utilizada foi de natureza qualitativa, tendo como procedimento principal de coleta e produção de dados e informações a pesquisa do tipo documental. Dentre as fontes utilizadas estiveram a CF/1988, a LDB (Lei 9.394/1996), o PNE (Lei 13.005/2014), a CE-PA/1989, a Lei 6.170/1998/PA, o PEE/PA (Lei 8.186/2015), que foram analisadas a partir das seguintes categorias: 1) necessidade do direito à educação, 2) estrutura e funcionamento, 3) responsabilidade de entes e autoridades. Os resultados apontam para a preservação deletéria e escamoteada de uma concepção ainda assistencialista de EJA, patrocinada por um Estado de natureza classista, ainda que a legislação vigente determine a educação para todos e todas como um direito público, subjetivo e irrenunciável. Os preceitos regulamentares são inócuos e vazios frente à insistente realidade de inação, procrastinação e definhamento de ações estatais que não repercutem na mitigação do quadro de exclusão, precariedade e omissão da EJA. Eles também não impõem, de forma objetiva, responsabilidades civis, administrativas ou criminais aos entes ou autoridades responsáveis pela implementação da legislação educacional, tanto no âmbito nacional quanto, no estadual. Conclui-se, portanto, pela ratificação da tese levantada da repetição histórica, sistêmica e estrutural da negação e da redução de direitos para esse público, ainda que assegurados legal e constitucionalmente.

Palavras-chave: Legislação educacional. Direito à Educação. Educação de Jovens e Adultos.

ABSTRACT

This research addresses the issue of EJA, and defends the thesis that considering the historically exclusionary treatment given by the Brazilian State to Youth and Adult Education, the educational legislation in force in the period from 2018 to 2022 points again to a scenario of exclusion and reduction of rights. Its general objective was to analyze whether the educational legislation in force in the period from 2014 to 2022 promoted the regression, maintenance or expansion of rights for the EJA modality offered in the State of Pará. The methodology used was a qualitative approach, with the main procedure being collection/production of data and information for documentary research. Among the data collection PNE – Law 13.005/2014, CE-PA/1989, Law 6.170/1998/PA, PEE/PA – were used. Law 8,186/2015, which were analyzed under the following categories: 1) the Need for the Right to education, 2) Structure and functioning, and 3) The responsibility of entities and authorities. The results pointed to the harmful/disguised preservation of a still welfare-based conception of EJA, sponsored by a State of Classist nature, even though current legislation determines that education for all is a public, subjective and inalienable right. The regulatory precepts are innocuous, and empty in the face of the insistent reality of inaction, procrastination and withering of state actions that do not have any impact on mitigating the exclusion, precariousness and omission of the EJA and also do not impose any attribution of responsibilities to responsible entities or authorities. for the implementation of legislation, both nationally and in the State of Pará. Concluding, therefore, by the ratification of the thesis raised about the historical, systemic and structural repetition of denial/reduction of rights for this public, even if legally and constitutionally guaranteed.

Keywords: Educational legislation. Right to Education. Youth and Adult Education.

LISTA DE FIGURAS

Figuras

Figura 1 - Fluxo metodológico da pesquisa.....	33
Figura 2 - Categorias epistemológicas e de conteúdo	35
Figura 3 - Referências bibliográficas que embasam a pesquisa	41
Figura 4 - Processo de levantamento das produções acerca da EJA.....	44
Figura 5 - Simetria jurídica brasileira	60
Figura 6 - Organização da Educação conforme a CF/1988	107
Figura 7 - Princípios Específicos da Educação Escolar Nacional	109
Figura 8 - A Educação na LDB – Lei 9.394/1996	116
Figura 9 - A organização da EJA na LDB/1996.....	120
Figura 10 - Órgãos de controle e monitoramento do PNE, 2014 a 2024.....	133
Figura 11 - Matrículas na EJA no Brasil, no período de 2019 a 2023	136
Figura 12 - EJA-Profissional.....	154
Figura 13 - Organização da EJA/Possibilidades de flexibilização da oferta - 2021 .	157
Figura 14 - A Educação na Constituição Estadual do Pará de 1989.....	165
Figura 15 - A regulamentação da educação paraense na Lei 6.170/1998	173
Figura 16 - Os princípios legais regentes da educação paraense dispostos na Lei 6.170/1998	175
Figura 17 - Simetria/hierarquia dos Planos Legais de Educação.....	193

Quadros

Quadro 1 - Elementos da busca no banco de dados da CAPES	45
Quadro 2 - Produção acadêmica EJA – Teses e Dissertações – Período de 2002 a 2022	46
Quadro 3 - Legislação Educacional da EJA	57
Quadro 4 - A Educação nas Constituições Brasileiras	89
Quadro 5 - Taxas de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, por situação de domicílio, segundo grupos de idade nos anos 1985-87	99
Quadro 6 - Classificação/referências dos direitos sociais – CF/1988.....	102
Quadro 7 - Comparação entre a LDB – 9.394/1996 atual e a anterior	118
Quadro 8 - Taxa de analfabetismo no Brasil da população maior de 15 anos em 2001	129

Quadro 9 - Metas do PNE diretamente relacionadas à EJA	135
Quadro 10 - Matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional – Regiões-2014-2022.....	143
Quadro 11 - A Educação na Constituição Estadual do Pará de 1989.....	166
Quadro 12 - Comparação entre a Lei 6.170/1998-PA e a LDB – 9.394/1996	171
Quadro 13 - Comparativo da oferta obrigatória entre a Lei 6.170/1998-PA e a LDB-9.394/1996	182
Quadro 14 - Sistematização dos direitos da EJA na Lei 6.170/1988.....	183
Quadro 15 - Estrutura e Funcionamento dos Cursos da EJA no Estado do Pará ...	189
Quadro 16 - Sistematização da Meta 8 e suas estratégias para a EJA no PEE/2015	195
Quadro 17 - Sistematização da Meta 9 e de suas estratégias para a EJA no PEE/2015.....	200
Quadro 18 - Sistematização da Meta 10 e de suas estratégias para EJA no PEE/2015.....	205

Gráficos

Gráfico 1 - Escolaridade média em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos de idade – 2016 a 2022.....	138
Gráfico 2 - Escolaridade média, em anos de estudo, da população 25% mais pobre de 18 a 29 anos.....	139
Gráfico 3 - Escolarização formal da população autodeclarada negra entre 18 a 29 anos – 2016 a 2022.....	140
Gráfico 4 - Matrículas da EJA no Estado do Pará de 2017 a 2021 – Ensinos fundamental e médio.....	161
Gráfico 5 - Escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos - PA.....	199
Gráfico 6 - Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Pará, Região Norte e Nacional – 2015 a 2023.....	204
Gráfico 7 - Matrículas na Educação Profissional da EJA no Pará.....	208

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Ação Popular
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BNCC	Base Nacional Curricular Comum
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
CES	Câmara Nacional de Educação Superior
CNE/CP	Conselho Nacional de Educação em conjunto com o Conselho Pleno
CLBR	Lei Imperial do Brasil
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CEAA	Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos
CNER	Campanha Nacional de Educação Rural
CPCs	Centros Populares de Cultura
CEPAE	Campanha de Educação Popular
CONFITEA	Conferência Internacional de Educação de Adultos
CEE	Conselho Estadual de Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEJA	Coordenadoria de Educação de Jovens e Adultos
CEEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
DEINF	Diretoria de Educação Infantil
DEMP	Diretoria de Ensino Médio e Profissionalizante
DEDIC	Diretoria de Ensino para a Diversidade
EC	Emenda Constitucional
ESG	Escola Superior de Guerra
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FASEPA	Fundação de Atendimento Socioeducativo do Pará
HC	<i>Habeas Corpus</i>
IDORT	Instituto de Organização Racional do Trabalho
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LEP	Lei de Execuções Penais
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MEB	Movimento de Educação de Base
MCP	Movimento de Cultura Popular
MOBRAL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
MOVA	Movimento de Alfabetização
MS	Mandado de Segurança
MPF	Ministério Público Federal
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGs	Organizações Não Governamentais
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PAS	Programa de Alfabetização Solidária
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens e Adultos
PRONACAM	Projovem do Campo
PLANFOR	Plano Nacional de Alfabetização do Trabalhador
PRONERA	Programa Nacional de Educação e Reforma Agrária
PT	Partido dos Trabalhadores
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PNE	Plano Nacional de Educação
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SAEN	Secretaria Adjunta de Ensino
SEAP	Secretaria de Estado e Administração Penitenciária
TCU	Tribunal de Contas da União
URE	Unidades Regionais de Ensino
USE	Unidades SEDUC na Escola
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará
UEPA	Universidade do Estado do Pará
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência

e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA	29
1.1 DO PROBLEMA, DAS QUESTÕES E DOS OBJETIVOS DA TESE	29
1.2 DO TIPO E DO MÉTODO DE PESQUISA	32
1.3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	38
1.3.1 Levantamento das produções acadêmicas	43
1.3.2 Análise documental	57
2 DAS CONCEPÇÕES DE ESTADO E EJA	62
2.1 DA CONCEPÇÃO DE ESTADO VIGENTE NO BRASIL	62
2.1.1 A concepção de Estado Classista adotada no Brasil e sua relação com a educação	63
2.2 DA CONCEPÇÃO DE EJA E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO.....	69
2.2.1 Da concepção assistencialista de EJA	70
2.2.2 Da concepção compensatória de EJA	72
2.2.3 Da concepção de EJA como um direito	75
2.3 DO ACESSO, PERMANÊNCIA E TERMINALIDADE PARA A EJA	79
2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E DE GOVERNO COMO ESTRATÉGIA DO ESTADO CLASSISTA PARA MITIGAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS	81
3 A LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E O DIREITO À EDUCAÇÃO DE ADULTOS	86
3.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, COM ÊNFASE NA EJA.....	86
3.2 A EJA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	96
3.3. A EJA NA REGULAMENTAÇÃO IMPLEMENTADA PELA LDB – LEI 9.394 DE 1996.....	113
3.4 O LUGAR DA EJA NA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL	123
3.5 A EJA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	127
3.6 A EJA NA LEI 13.145 DE 2017: DISPOSIÇÕES LEGAIS DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES EM RELAÇÃO AO ENSINO REGULAR	144
4. A EJA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: UM DIREITO GARANTIDO OU NEGLIGENCIADO NO ESTADO DO PARÁ	160

4.1 A EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ.....	160
4.2 A EJA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARÁ.....	163
4.3 A EJA NA LEI 6.170 DE 1998: O SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ – ORGANIZAÇÃO E BASE AXIOLÓGICA.....	170
4.4 A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA LEI 6.170/1998 – PA.....	183
4.5 DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N° 001 DE 05 DE JANEIRO DE 2010, O REGULAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARAENSE	187
4.6 A EJA NO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ	191
4.7 A LEGISLAÇÃO REGULADORA DA EJA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE 2019.....	209
CONCLUSÃO	214
REFERÊNCIAS	222

INTRODUÇÃO

O direito à Educação de Jovens e Adultos (EJA) se constituiu formalmente em uma modalidade de educação apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, posteriormente, com sua regulamentação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394 de 1996. Antes de tais marcos legais, a EJA estava tão somente referenciada no plano assistencial para adultos não escolarizados, sucumbida a estigmas de ensino supletivo, educação acelerada, complementação, etc. Era contemplada apenas por projetos apressados e simplificados e, o que é pior, com prazos determinados a despeito de qualquer preocupação com a condição dos sujeitos demandantes, ou com a qualidade do ensino e da aprendizagem ofertadas.

Apesar da atual previsão constitucional e legal de garantia formal da igualdade de condições em todos os aspectos e do provimento de direitos sociais, a EJA tem sua própria história marcada por cenários de exclusão e afastamento das conquistas jurídicas e sociais. A modalidade conta com um público específico composto por sujeitos que nem se quer chegaram à escola, ou que, embora tenham conseguido chegar, não tiveram condições de nela permanecer, ou ainda, simplesmente, permaneceram recebendo uma oferta de educação precária e sucateada que repete, cíclica e anacronicamente, a exclusão estrutural experimentada por esses mesmos sujeitos no contexto histórico nacional.

A ideia de precarização histórica pode ser, perfeitamente, constatada na ocorrência institucionalizada do chamado ensino supletivo, regulamentado inicialmente pela Lei 5.692 de 1971, que alterou as estruturas e as bases da educação brasileira, implantando essa concepção de ensino ainda no contexto do período militar (1964 a 1985), para suprir a escolarização regular de adolescentes e adultos que não tinham, eventualmente, seguido ou concluído seus estudos formais na então chamada idade própria.

De acordo com os termos da Lei 5.692/1971, o ensino supletivo abrangeria o processo de alfabetização, a aprendizagem, a qualificação, além de algumas disciplinas e atualizações de conhecimentos gerais de maneira superficial. No que concerne a sua metodologia, fez-se presente o ensino a distância, também se determinou que os cursos e os exames de certificação estariam sob

responsabilidade dos sistemas estaduais nos termos de suas normatizações administrativas e de seus respectivos Conselhos de Educação (CE).

Nota-se que o tratamento legal construído consolida a EJA não como um direito, mas como um serviço assistencial, ofertado por mera liberalidade ou discricionariedade de suposta “benesse ou benevolência” estatal, não havendo qualquer controle da oferta, que fica a cargo das federações de acordo com suas disposições legais, caso existam, e de seus sistemas de ensino, que definirão, discricionariamente, ou seja, de acordo com suas conveniência e oportunidade, acerca da oferta, da carga horária e das condições de aprendizagem. Tudo isso significa na prática que, caso não seja a EJA conveniente e oportuna para a gestão pública num determinado contexto, esse direito será de plano ignorado, sem atribuição de quaisquer sanções.

Observa-se que, apesar do avanço com a promulgação da CRF/1988 e de seu procrastinado regulamento pela Lei 9.394 de 1996, que revogou taxativa e integralmente a Lei 5.692/1972, muitas das práticas pedagógicas persistiram e ainda persistem no cotidiano escolar atual da EJA. São práticas baseadas nos pressupostos da suplência, do trabalho a distância, da oferta residual e da atribuição das responsabilidades acerca do acesso, da permanência e da qualidade do aprendizado integralmente ao aluno. Trata-se de uma oferta atrelada à conveniência política do momento e ao contexto histórico, independentemente, das condições e da história de vida social dos sujeitos, o que, por vezes, torna a consecução da permanência e até mesmo do acesso à educação possibilidades distantes e inexecutáveis, sobretudo dentro do cenário de um ideário de democracia que se comprometeu constitucionalmente com o adimplemento da educação como um direito social a ser entregue igualmente a todos.

Também se assevera a existência de contradição conceitual e epistêmica entre o texto legal regulador da educação e a realidade casuística, pois, a título de exemplo, o entendimento consolidado de educação democrática não somente tende a romper com o ideário de suplência, mas também deve empreender a busca de novos caminhos para construção de saberes e práticas a serem desenvolvidas pelo público jovem e adulto, que por qualquer motivo foi apartado do processo de escolarização formal, não ignorando sua bagagem cultural, sua realidade e sua experiência de vida, o que, desde já, pontua-se, foi ignorado pela legislação abrindo caminho para a continuidade de uma conjuntura excludente.

Conforme afirma Ricco (1979), a educação de adultos, independente do contexto legal, deve, na prática, representar um processo ampliado de transformação voltado para o atendimento de pessoas maiores de 15 (quinze) anos, idade cronológica que referencia a passagem da fase infantil para a adulta, o que deve ser levado em consideração nos processos de escolarização e socialização formal, inclusive estando consignado não só na legislação nacional (CFR/1988, LDB-9.394/1996), como também na internacional especializada sobre o assunto (UNESCO – Declaração de Elsinor, Dinamarca, (1949), Declaração de Montreal (1960), Declaração de Tóquio (1972), Declaração de Paris (1985), Relatório da Comissão Internacional sobre o Desenvolvimento da Educação (1972) sob o título “Aprender a ser: o Mundo de Educação Hoje e Amanhã” e a decisiva Recomendação da UNESCO sobre o Desenvolvimento da Educação de Adultos de (1976), destacando seu papel vital como parte integrante da educação e aprendizagem ao longo da vida, entre outros marcos importantes e que não devem ser ignorados pelos Estados signatários.

De maneira contrária aos ditames da Lei 5.692/1972, preceitua a autora supramencionada corroborando com direcionamento *soft* (recomendação) legal internacional, que se faz necessária a ruptura com a visão negativista e reducionista que circunda a EJA, sendo, portanto, fundamental o entendimento de que muito além de jovens e adultos evadidos ou que não tiveram acesso à escolarização formal, os sujeitos da EJA são pessoas que passaram por experiências de marginalização e exclusão social e econômica. Por tais motivos, Ricco (1979) compreende que é necessário um tratamento diferenciado a esse público peculiar, por conta não só da questão etária, mas por terem sido pessoas vítimas de preconceitos, passado por vergonha e sofrido constrangimentos de toda a forma ao longo de suas vidas.

Abortando de vez o simplismo acerca da modalidade sob uma ótica meramente compensatória da dívida social pelo tempo de escolarização perdido, a EJA é um direito social público e subjetivo nos termos da CF/1988, devendo, de fato, ser exigido seu cumprimento nos termos da igualdade formal e material e que, portanto, só deve merecer ampliação. Qualquer reducionismo, mesmo na configuração de favores, assistencialismos, suplências e outras ações meramente emergenciais, aponta de fato para um descumprimento de um direito fundamental,

nos termos da Constituição Federal de 1988, art. 60 § 4º, IV, passível de responsabilização do Estado.

No entanto, apesar das garantias legais de acesso, permanência e terminalidade aos sujeitos da EJA asseguradas nos marcos legais pós redemocratização, essas questões ainda fazem parte das pautas de reflexões, preocupações e luta desse público, no sentido de equalizar os direitos consignados em lei e a realidade concreta e persistente de analfabetismo e de mais de 11,5 milhões de pessoas de 15 anos ou mais ainda sem acesso à escola (IBGE/2022), o que representa, na prática, uma verdadeira contradição entre o direito posto e a realidade concreta, apresentada pelos dados oficiais.

Destaca-se ainda que foi por conta dessa contradição e desse anacronismo que, por décadas, a EJA foi inserida no rol taxativo das chamadas políticas de governo, restando aos estudantes jovens e adultos a pecha de alunos problemáticos, com trajetórias truncadas, incompletas, únicos responsáveis pelos seus infortúnios e não o reconhecimento como sujeitos de direitos, verdadeiros credores do Estado, que foram apartados das possibilidades de acessá-los pela condição e pela ausência de atuação sistêmica e eficaz dos equipamentos públicos disponíveis.

Sob a perspectiva da ordem democrática constitucional instaurada no Brasil em 1988, essa concepção deve ser superada, em razão do protagonismo sociocultural dessa etapa da vida, de modo que a legislação as políticas educacionais devem fomentar e induzir os interesses da realidade da juventude e muni-la de informações, inserindo-a na realidade de um Estado Democrático. De maneira transversa, tais políticas e legislação não mais poderão ter como objeto as carências de escolarização, mas deverão ser garantidoras de direitos fundamentais e sociais, atinentes a um tempo de vida e às concepções individuais dos estudantes.

Ao discorrer sobre a legislação atinente à educação de jovens e adultos diferentes enfoques são admissíveis. Mesmo tendo como pano de fundo questões constitucionais, é possível visualizar abordagens relacionadas ao ensino e à aprendizagem, questões cognitivas dos sujeitos inseridos ou excluídos do processo de escolarização formal, às mais diferentes formas de preconceitos que acometem a nossa sociedade, tais como: raça, sexo, orientação sexual, religião, etnia, idade, “deficiência”, origem geográfica – se urbana ou rural –, questões econômicas,

sociais, contextos políticos, ideológicos e históricos, sempre, evidentemente, pensando nas peculiaridades dos sujeitos e na sua relação com a EJA.

Atualmente há uma incidência de trabalhos acadêmicos que apresentam importantes análises acerca da EJA, conforme pontuado inclusive no levantamento do estado de conhecimento disposto na seção sobre metodologia deste trabalho, enfatizando como característica marcante dessa modalidade de ensino um elevado número de alunos que desistem dos cursos antes de completarem a etapa da escolaridade em que estavam matriculados, ou seja, apontam com propriedade quantitativa o fracasso escolar materializado no abandono, na repetência e na evasão do processo de escolarização formal.

A LDB, Lei 9.394 de 1996, em consonância com o texto da CF/1988, aponta para os sujeitos da EJA como sendo aqueles que não tiveram acesso, ou não continuaram seus estudos na educação básica na idade própria, sendo essa idade delimitada cronologicamente nos termos da LDB em seu art. 4º, inciso I, dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos, no que diz respeito à educação básica.

Há espaço para outras interpretações e concepções do texto legal, conforme já pontuado anteriormente, no entanto, a maioria dos entendimentos remete ao fato de o aluno não ter concluído a educação básica, seja por qualquer motivo, no tempo legal estabelecido, o que coloca-o, de imediato, na lista de demandantes que devem ser atendidos pela EJA, atendimento, este, que, historicamente, tem sido negligenciado, ou precarizado pelo Estado e que, conforme a tese aqui defendida, continua na mesma condição de subsidiariedade, assistencialidade, preterição e esquecimento, à revelia da cobertura da uma legislação educacional protetiva e garantista e, conseqüentemente, das políticas públicas necessárias, contextualizadas e adequadas para a demanda.

Aqui se sustenta a compreensão de que a Educação de Jovens e Adultos em âmbito nacional carece de um olhar histórico e sistemático. Ela somente foi regulamentada e estruturada da forma como se conhece atualmente pela Lei 9.394 de 1996 (LDB), que dedica ao tema seção¹ própria. Antes desse marco legal, o que existiam eram referências legais esparsas e projetos isolados, sazonais de intervenção ou correção de distorções idade/série, o que aqui, desde já, ratifica-se

¹ Seção V, artigos 37 e 38 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 fev. 2024.

como sendo políticas de governo. Não se afirma que elas não foram eficazes, por ora, somente destaca-se que não houve continuidade.

Revisitando o passado excludente da EJA, Gadotti e Romão (2010) consignam que a história da educação constata que ao longo do tempo a educação formal direcionada a jovens e adultos recebeu várias denominações e significações – educação de adultos, educação popular, educação não formal, ensino supletivo, educação comunitária, ensino acelerado – materializando assim a impressão ideológica da ocorrência de um amplo e rápido processo de transformação social.

Segundo os autores, a literatura brasileira tem historicamente contemplado duas dimensões básicas do desenvolvimento dessa modalidade. São elas:

- 1) O acesso à escola para aqueles que por algum motivo foram excluídos do processo formal de escolarização na idade recomendada;
- 2) O aperfeiçoamento, ou maior especialização para aqueles que já dominam o mínimo básico ofertado na educação formal.

Na primeira dimensão, a EJA pode ser caracterizada como um processo destinado a suprir a carência escolar daqueles que não usufruíram do processo comum de escolarização e que, portanto, não utilizam os meios mais simples de comunicação escrita. A segunda dimensão tem por objetivo o aperfeiçoamento de adultos que já dominam os conhecimentos mínimos indispensáveis à comunicação escrita e que se utilizam do processo como forma de aprimoramento ou especialização.

Acrescenta-se ao debate o que aqui está sendo chamado de uma terceira dimensão que, devido a sua amplitude apoiada na perspectiva de Paulo Freire (2014), concebe a educação de adultos como uma alternativa de libertação, emancipatória, como possibilidade de entendimento crítico da realidade, uma leitura de mundo livre e independente das técnicas tradicionais de aprendizagem da educação formal, sendo que todo o processo educacional de adultos deve consistir num olhar crítico da realidade a partir das relações sociais de trabalho e da política.

Independentemente da dimensão a ser adotada, há uma síntese consensual entre os autores Gadotti e Romão (2010) e Freire (2014) acerca dos objetivos gerais dessa modalidade de ensino, a de que esse processo de inclusão de jovens e adultos no contexto da educação formal existe como compensação para uma falha do Estado na prestação de um serviço público que ele se compromete a garantir, um

direito fundamental, inalienável e irrenunciável de todos, que se materializa na educação formal nos termos do pacto constitucional estabelecido.

Além disso, no que concerne à legislação para a EJA, na última década, tem-se aglutinado também uma discussão sobre os seus rumos futuros no cenário nacional, pois, em 2014, a Lei 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação nos termos do art. 214 da CRF/1988, com vigência decenal, estabeleceu como Meta número 9 (nove) a erradicação do analfabetismo no Brasil.

Assim, de um lado estão os defensores de que essa modalidade educacional está caminhando para o seu desaparecimento, uma vez que os índices mínimos de distorção do fluxo idade/série sejam alcançados e que o analfabetismo seja extirpado, não fará mais sentido a existência da EJA na estrutura formal da educação brasileira, ou seja, um caminho natural de desaparecimento das políticas de compensação².

Corroborando com esse entendimento está José Goldemberg, que foi ministro da educação do primeiro governo pós-CRF/1988 e que, em entrevista ao Jornal do Brasil, defendeu o seguinte:

O adulto analfabeto já encontrou seu lugar na sociedade. Pode não ser um bom lugar, mas é o seu lugar. Vai ser pedreiro, vigia de prédio, lixeiro ou seguir outras profissões que não exigem alfabetização. [...] Alfabetizar o adulto não vai mudar muito sua posição na sociedade e pode até perturbar. Vamos concentrar os nossos recursos em alfabetizar a população jovem. Fazemos isso agora, em dez anos desaparece o analfabetismo (Goldemberg, 1991, p. 4).

Na perspectiva do utilitarismo neoliberal, o suposto desaparecimento de demandas sociais é extremamente atrativo, pois significaria, em tese, a contenção ou o contingenciamento de despesas públicas, a diminuição do intervencionismo estatal na consecução de direitos sociais e a descontinuidade da gestão administrativa e da produção legislativa acerca dos respectivos direitos que não demandariam mais a intervenção estatal. Nessa lógica, inicialmente as atribuições do Estado e do governo são drasticamente reduzidas, o que implica na ampliação do espaço de atuação da iniciativa privada e de seus fundamentos consistentes nas liberdades individuais, a partir da livre competição e da meritocracia utilitarista, o que supostamente representa uma economia para a máquina administrativa estatal.

² Este conceito denota, de modo amplo e geral, todo tipo de ação de governos que têm por objetivo minimizar carências nas condições de vida de estratos sociais específicos, vistos como prejudicados ou discriminados pelo padrão dominante de distribuição da riqueza social, tendo como uma de suas características marcantes o prazo determinado de duração (Praciano, 2019).

Na prática, essa linha de pensamento em relação à EJA já pode até ser materializada no plano legislativo, pois, no ano de 2019, houve a publicação do Decreto 9.465/2019 que reestruturou o Ministério da Educação (MEC) e que, entre outras providências, extinguiu a Secretaria de Educação Continuada e Diversidade e Inclusão (SECADI), que era, até então, responsável pela gestão da EJA no âmbito da competência federal. Em ato contínuo, o decreto cria, na estrutura administrativa do MEC, a Secretaria de Alfabetização, composta por três subdiretorias: Diretoria de Alfabetização Baseada em Evidência; Diretoria de Suporte Estratégico à Alfabetização e Diretoria de Desenvolvimento Curricular e Formação de Professores Alfabetizadores, regulamentando, inclusive, as atribuições de cada uma delas. No entanto, observa-se que a existência da modalidade de Educação de Jovens e Adultos foi praticamente ignorada, aparecendo somente de forma genérica como responsabilidade da Secretaria de Alfabetização, não recebendo nem mesmo o tratamento de modalidade de atendimento escolar direcionada a um público específico, representando uma contradição com a própria LDB – Lei 9.394/1996.

A contrário senso, no limbo onde se insere a temática desta tese, estão os defensores de que a EJA é, e continuará sendo, uma modalidade educacional permanente, inclusive com necessidade de expansão, ampliação de financiamento e melhor aparelhamento das instituições de ensino ofertantes, bem como de qualificação de professores, uma vez que, a realidade atual não apresenta redução das distorções dos índices idade/série e, sim, o aumento da demanda, sobretudo, pelas classes menos favorecidas social e economicamente, que têm que enfrentar diariamente o problema da exclusão social, econômica e educacional, conforme os dados já consolidados pelo INEP/PNE-2022.

Com relação à demanda supra, está consignada como meta no PNE para 2024 a erradicação do analfabetismo. Entretanto, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnaD) de 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atestou que 52,6% da população brasileira com 25 anos ou mais ainda não concluíram a educação básica, dentre os quais, 33,1% não terminaram o ensino fundamental, 12,5% não concluíram o ensino médio e 6,9% ainda não tiveram acesso à instrução formal alguma, totalizando uma demanda da EJA de aproximadamente 13,7 milhões de pessoas.

Ainda foi constatado pelo IBGE em 2019, ao verificar a questão do analfabetismo brasileiro, que a maior demanda por educação formal para adultos se

concentra, proporcionalmente, nas regiões Norte e Nordeste do país, com 7,6% e 13,9% respectivamente, índices, inclusive, acima da média nacional, que é de 6,6%.

A taxa invariável de analfabetismo atingiu o percentual de 7% da população brasileira acima de 15 anos de idade, sendo que mais de 50% desse contingente está relacionado a residentes das regiões Norte e Nordeste do país, o que representa em números absolutos, aproximadamente, 7 milhões de pessoas nessa condição.

Os dados do IBGE são ratificados e qualificados em série histórica em 2021, denunciando, inclusive, a exclusão social quanto à escolarização formal, pois detecta-se aumento significativo nos números apresentados pelo Anuário de Educação Básica (MEC, 2021), que, de forma estratificada, mostrou que 77,5% dos jovens pretos de 16 anos ou mais concluíram o ensino médio, enquanto essa proporção é de 87,3% entre os jovens brancos, o que demonstra que a demanda pela EJA é não só etária, mas também sócio-racial, em patente antinomia com os preceitos legais e constitucionais que constituem os objetivos fundamentais republicanos, nos termos do art. 3º, III e IV da CF/1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, s.p.).

Assim, defende-se a imprescindibilidade da investigação cuidadosa do assunto, pois os índices mostram que a EJA, no país, ainda está muito distante do atendimento e dos resultados necessários apesar da dosimetria de erradicação prevista na legislação até o ano de 2024.

A partir desse cenário de exclusão apresentado pelo IBGE (2019) e pelo MEC (2021), há muito tempo já conhecido na educação brasileira, inclusive, sob a égide da redemocratização de 1988, foram implementados, considerando a legislação vigente, diversos programas direcionados ao atendimento das demandas da EJA, tais como:

- ✓ Programa Brasil Alfabetizado, criado pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003, com o objetivo de erradicar o analfabetismo no país de jovens e adultos a partir de 15 anos de idade;

- ✓ A criação da Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão (SECADI) pelo Decreto 5.159/2024, cujo objetivo era promover a Alfabetização de Jovens e Adultos, a Educação do Campo, a Educação Ambiental, a Educação e Direitos Humanos, a Educação Escolar Indígena e a Diversidade Étnico Racial, iniciativas que, anteriormente, estavam espalhadas em outros ministérios da administração pública federal;
- ✓ O Programa de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) Urbano e do Campo criado pela Lei 11.129/2005, com o objetivo de atender jovens entre 18 a 24 anos de idade, que terminaram a quarta série, mas que não chegaram a concluir o ensino fundamental e que não possuem vínculo empregatício formal;
- ✓ Projeto Educando para a Liberdade, desenvolvido em parceria entre o MEC e o Ministério da Justiça (MJ). Teve início em 2005, em parceria com a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), tendo como objetivo a afirmação do direito à educação da população carcerária brasileira;
- ✓ O Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), criado pelo Decreto nº 5.840/2006, tem como objetivo a superação da dualidade entre o trabalho manual e intelectual, assumindo uma perspectiva crítica, sustentável e não alienante.

Divergindo, portanto, das consequências neoliberais conservadoras e ideologicamente otimistas entabuladas pelo primeiro rumo, de que tão logo seja cessada a necessidade da EJA, a modalidade desaparecerá naturalmente, observa-se que ainda há uma série de problemas e desafios relacionados à educação brasileira, agudizados ainda mais no campo da EJA, os quais se relacionam, principalmente, ao acesso e ao retorno à escolarização formal e à permanência na modalidade, necessidades estas que, raramente, são impulsionadas ou superadas por desejos pessoais de autodeterminação dos próprios alunos, mas que também dependem de estímulos externos, como a existência de legislação que determine condições factivas e coatoras do Estado como instituidor das condições aptas a proporcionar o acesso, a permanência, o retorno e as formações cidadã e para o mercado trabalho, bem como o direcionamento de recursos públicos e a atribuição de sanções nos casos de eventuais negligências e omissões quanto à oferta.

Outra demanda, sem dúvida, é o combate ao analfabetismo que, conforme mencionado, ainda se mantém em níveis inaceitáveis para qualquer sociedade que se pautem em valores de justiça social, igualdade de condições, dignidade humana e equidade.

Assim, enquanto houver desigualdade, preconceitos, discriminação, exclusão e marginalização das classes menos abastadas no país, a demanda pela EJA continuará crescendo exponencialmente. Sendo, portanto, inarredável e inegociável a militância cooperativa de todos, direcionada a uma educação de qualidade na forma e nos critérios estritamente determinados pela lei.

Esta pesquisa de tese se adequa, portanto, à segunda corrente ou rumo de pensamento descrito, pois considerando que o Brasil, ainda no Século XXI, continua no *ranking* dos países com os mais altos índices de analfabetismo³ do mundo e somado a isso os altos números da evasão escolar de adultos, a persistência da defasagem do fluxo idade/série, a exclusão de idosos, adultos e jovens da educação formal e do mercado de trabalho está, a cada dia, mais distante das legislações educacionais e políticas inclusivas. Essa realidade de falta de oportunidades de ascensão socioeconômica, de contingenciamento constante de recursos para a educação e de complicações majoradas pela questão da pandemia da Covid-19 aliada à conjuntura de um governo ultradireitista que aparelhou o Estado Brasileiro no período de 2019 a 2022, pautado em uma postura de negacionismo científico que ostensivamente reverberou no recrudescimento das estratégias de enfrentamento dos problemas sociais básicos, tais como educação, saúde, trabalho, assistência e seguridade social entre outros.

A EJA, portanto, ainda é uma alternativa providencial e imprescindível para a inclusão social no cenário nacional, sobretudo porque o sistema é falho, uma vez que há um histórico contundente de falta de atendimento do Estado à educação na idade considerada como adequada, segundo os preceitos legais, muito embora haja o conhecimento, a ciência da dimensão da gravidade do problema.

O cenário acima apresentado sobre a EJA é evidenciado também em minha experiência como profissional, servidor público do ensino médio, atuante na modalidade no município de Santarém, Pará desde o ano 2012 como coordenador pedagógico da rede estadual de ensino. Tenho presenciado e observado

³ Cerca de 13,6 milhões de pessoas maiores de 15 anos eram analfabetas em 2018 (UNESCO, 2024).

empiricamente que o fracasso⁴ desse público só vem aumentando, em especial a evasão e o abandono escolar que, na rede estadual no município de Santarém, local de minha atuação, alcançou a marca de 41%, de acordo com o Censo Escolar de 2022.

Ainda por minha observação e vivência, na oitiva do relato de alunos e professores na escola onde atuo nesse município do interior do estado do Pará, percebo, no cotidiano escolar, que os motivos do abandono são os mais variados possíveis, tais como: exaustão após um dia intenso de trabalho, gravidez não planejada, envolvimento com o mundo das drogas lícitas e ilícitas, falta de apoio familiar para continuidade, retomada ou início dos estudos e, no cenário a partir de 2020, no contexto da pandemia da Covid-19, a falta de instrumentos, insumos e recursos necessários para o acompanhamento das atividades remotas, como também a falta de habilidades no manuseio de ferramentas e plataformas digitais disponibilizadas para a realização das aulas.

Os reflexos observados a respeito da pandemia da Covid-19 sob essa modalidade de ensino têm mostrado ainda a dificuldade de professores com o manuseio das tecnologias digitais e a falta de estrutura das escolas para atender a demanda incidental provocada. Saltou aos olhos o desconforto de gestores quando foram orientados pela Secretaria de Educação a adotarem medidas de controle mais enérgicas sobre as atividades desenvolvidas pelos professores, como, por exemplo, o excessivo e sistemático registro de relatórios de atividades desenvolvidas, a produção autoral de materiais didáticos e a determinação para que os docentes procedessem com meios e recursos próprios na busca ativa dos alunos infrequentes, repassando a responsabilidade da frequência e da participação dos discentes nas aulas aos docentes.

Ante o exposto e da minha irrisignação diante da situação de desigualdade educacional, justifico a necessidade da presente investigação, para analisar se a legislação regulatória vigente da EJA no período de 2014 a 2022 contribuiu para um cenário de ampliação ou de retrocesso de direitos para os sujeitos demandantes dessa modalidade de ensino no Estado do Pará.

⁴ Entende-se como fracasso escolar os elevados índices de evasão escolar, a infrequência e reprovação, que são perceptíveis empiricamente na minha atuação como coordenador pedagógico em uma escola da rede estadual de educação em Santarém, Pará.

Portanto, o estudo – “A EJA no Estado do Pará no período de 2014 a 2022: um direito ora garantido ora negligenciado pela legislação” – justifica-se, também, por essa modalidade se tratar de um direito público subjetivo, previsto na Constituição Federal de 1988, norma constitucional cogente, de eficácia plena, com todas suas características (universalidade, integralidade, irrenunciabilidade e obrigatoriedade por parte do Estado), conforme a dicção do artigo 6º:

Além do mais, de acordo ainda com o art. 205 da CF/1988, regulamentado pela Lei 9.394/1996, a escola deve ter a função de instituição promotora da educação, para proporcionar o desenvolvimento pleno dos sujeitos, sua preparação para o exercício da cidadania e qualificação para o mundo do trabalho. Portanto, reitera-se que a educação escolar é um direito inalienável, devendo ser provida em igualdade de condições.

Muito embora figure a educação como um direito fundamental e social, com status constitucional, pode-se, ainda hoje, perceber que muitas pessoas, por diversos motivos, simplesmente não conseguem chegar à escola, ou, quando chegam, não conseguem em ela permanecer até a terminalidade de seus estudos, gerando assim a conhecida e já anunciada demanda da EJA. Essa realidade pode ser observada em todo o território nacional e não é diferente no Estado do Pará.

De certo que o problema desta pesquisa exige também a análise dos limites das legislações vigentes nos âmbitos federal e estadual para a não efetivação do direito à educação para o público da EJA, bem como o estabelecimento de pressupostos legais necessários para a superação dos entraves e dos limites evidenciados. Contando, portanto, com objetivo geral de analisar se a legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 promoveu retrocesso, manutenção ou ampliação de direitos para a modalidade EJA ofertada no Estado do Pará, o objeto desta pesquisa é sistematizado, desde um ponto de vista pessoal, a partir de três dimensões: profissional, acadêmica e social. Profissionalmente, enquanto servidor da área administrativa e pedagógica da rede estadual de educação. Esta pesquisa contribui para uma melhor compreensão da legislação educacional reguladora da EJA no cenário histórico nacional e do Estado do Pará.

A relevância acadêmica desta pesquisa está relacionada à complexidade teórica e à atualidade do tema, pois a EJA é um direito constitucional, irrenunciável,

cláusula pétrea⁵ e legalmente assegurada. Porém esse direito tem sido renegado pela legislação educacional e, conseqüentemente, pelas políticas estatais. Portanto, ainda figura como tema constantemente presente em discussões e abordagens acadêmicas na atualidade, em constante movimento interpretativo e conceitual, pois faz parte de estratégias políticas, sociais e econômicas eleitoreiras da classe política, uma vez que o aluno adulto tem capacidade eleitoral ativa e passiva, é força de trabalho e consumidor.

Sendo esse também um tema que, constantemente, vêm sendo objeto de judicialização em vista da proteção desse direito por meio de ações individuais e coletivas determinando a celebração de termos de ajustamento de conduta por parte de estados e municípios, multas pecuniárias, astreintes e obrigação de fazer por conta da precária regulamentação, o que enseja a não oferta, ou a má prestação do serviço. Portanto, a pesquisa acadêmica da legislação é capaz de identificar, categoricamente, fragilidades no processo e em documentos legislativos, bem como apontar caminhos para o aperfeiçoamento da normativa no processo legislativo.

Na dimensão social, o tema de pesquisa é capaz de descortinar problemas factuais ignorados pelas ações governamentais, apresentando um contexto não alcançado pelos gabinetes e pelas secretarias estatais que produzem e impõem de forma unilateral e vertical a legislação educacional. O contexto da prática escolar, do dia a dia dos sujeitos envolvidos no processo de ensino e aprendizagem, quando explorado cientificamente, tem a possibilidade de apontar e sugerir alternativas viáveis que possam ser consideradas como pontos de partida e reflexões aptas para direcionar caminhos para amenizar o sofrimento dos sujeitos envolvidos no processo de escolarização de jovens e adultos ou dele excluídos.

Assim, mais que uma modalidade de ensino, a EJA é uma demanda histórica da educação nacional e se encontra confrontada com antigos e novos desafios direcionados para a melhoria da qualidade e da universalização do ensino, com foco na igualdade de oportunidades e na ampliação de direitos, constando a garantia do aparato legal para o acesso e a permanência dos sujeitos no processo de escolarização formal, fortalecendo assim o bom combate contra a exclusão social

⁵ Dispositivo constitucional que não pode ser alterado nem mesmo por Proposta de Emenda à Constituição (PEC). As cláusulas pétreas inseridas na Constituição do Brasil de 1988 estão dispostas no artigo 60, § 4º. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

desse público. É nesse sentido que os caminhos percorridos nesta tese foram traçados e organizados.

A tese está estruturada em uma Introdução, quatro seções e as Considerações Finais. Na primeira seção intitulada: “Caminhos Metodológicos da Pesquisa”, consta a justificativa, a natureza predominante e o tipo de pesquisa, bem como o procedimento principal de coleta e de produção dos dados e o método de análise aplicado.

Na segunda seção, com o título: “Da Concepção de Estado e EJA”, apresentam-se os conceitos de acesso e permanência, as concepções de Estado e de EJA, sob a perspectiva histórica da redemocratização de 1988.

Na terceira seção, nomeada como: “A Legislação Federal Brasileira e o Direito à Educação de Jovens e Adultos nos anos 2000”, apresentam-se o tratamento constitucional e legal da EJA no cenário nacional, bem como avanços, retrocessos e contradições com foco nos marcos legais vigentes.

A quarta seção, “A EJA no Estado do Pará no período de 2014 a 2022: um direito ora garantido ora negligenciado pela legislação”, analisa a legislação estadual (Constituição Estadual, Plano Estadual de Educação e Diretrizes Curriculares da EJA/PA e outros instrumentos normativos reguladores da modalidade), buscando interpretar o funcionamento e a estrutura à luz das normativas federais.

À guisa de “Considerações Finais”, apresentam-se reflexões acerca da análise da legislação e das ações dos governos federal e estadual do Pará no período da pesquisa ratificando a tese de que o tratamento historicamente excludente desprezado pelo Estado Brasileiro à Educação de Jovens e Adultos, à luz da legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 aponta novamente para um cenário de exclusão e redução de direitos.

1 CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

A metodologia é a forma com que buscamos mobilizar os vários instrumentos disponíveis para a efetivação de um trabalho científico. Nesta seção constam informações quanto ao problema, à justificativa, às questões, aos objetivos e ao método da pesquisa. Também é abordado o levantamento bibliográfico feito, são discutidas produções acadêmicas correlatas ao objeto e à seleção e aos critérios de escolha dos documentos analisados.

1.1 DO PROBLEMA, DAS QUESTÕES E DOS OBJETIVOS DA TESE

Delimitamos como foco desta pesquisa o direito, o acesso e a permanência dos alunos da Educação de Jovens e Adultos da rede estadual de ensino do Estado do Pará. A delimitação da análise, naturalmente, apontará ao ensino médio pelo fato de, apesar de a CF/1988 e a LDB-9.394/1996, esta, em seus arts. 8º e seguintes, determinarem que a organização da educação nacional deva ocorrer em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o art. 211 § 3º da CF/1988 e o art. 10, inciso VI da LDB/1996, determinam que cabe aos Estados assegurarem com prioridade o ensino médio. Nesse contexto, muito embora a rede estadual de educação do Pará atenda também, em menor proporção, a modalidade EJA Ensino Fundamental, sua obrigação legal e prioritária é o ensino médio, etapa que atende integralmente.

O recorte temporal da pesquisa – 2014 a 2022 – justifica-se pela publicação e pela incidência da vigência de normas reguladoras da educação nos âmbitos federal e estadual da educação nesse período, tais como: Lei 13.005/2014, Lei 8.186/2015/PA, Lei 13.415/2017, DC/PA-2019, Lei 1.440/2020, RES/CNE/CEB nº 01/2020. Ainda que a maioria delas seja direcionada ao ensino regular, acaba refletindo no tratamento desprendido à EJA.

A oferta da educação escolar, na qual a EJA está inserida devido a sua previsão constitucional, faz com que, conseqüentemente, todo o seu tratamento, responsabilidade e aplicabilidade prescindam de reserva legal (leis e atos

administrativos), o que consiste, de acordo com Miranda (2022), no conceito de Legislação Educacional específica. Trata-se, portanto, de um feixe de normas jurídicas, *latu senso*, que delinea as ações estatais acerca da educação e que determina sua organização, sua estrutura e seu funcionamento, além de estabelecer as diretrizes para as políticas públicas, consignando também princípios, direitos, deveres, obrigações e responsabilidades a todos os envolvidos.

Corroborando o entendimento do autor supracitado, o feixe de normas jurídicas que regula a EJA nos âmbitos nacional e estadual do Pará vigente no período de 2014 a 2022 se constitui, basicamente, das constituições Federal e Estadual e de suas normas legislativas e administrativas reguladoras da modalidade EJA.

No que se refere à EJA, ratifica-se que há uma lacuna de mais de duas décadas em relação à publicação de instrumentos normativos reguladores específicos relevantes, uma vez que o último marco regulatório a tratar especificamente da modalidade é do ano 2000 (Resoluções CNE/CEB nº 01 e 02/2000), sendo que outros instrumentos somente foram publicados a partir do ano de 2014, o que coincide, também com o contexto de um governo federal ultradireitista⁶, a partir de 2018, e com a incidental realidade da pandemia da Covid-19.

De forma geral, os instrumentos normativos acima mencionados têm em comum um tratamento genérico e residual em relação à EJA. Dão constância da necessidade de adequação do tempo de duração dos cursos da educação básica ofertados pela rede estadual de ensino, do aproveitamento de estudos quando do retorno às atividades presenciais e da adequação das diretrizes curriculares à nova realidade de uma educação semipresencial, além de tratarem do planejamento das atividades escolares, dos objetivos de aprendizagem, dos desafios a serem superados pela aplicabilidade das atividades e das ações didático-pedagógicas.

Além do mais, tratando especificamente das resoluções nº 2 de 10 de dezembro de 2020 e nº 1 de 29 de dezembro de 2020, ambas do Conselho Pleno do

⁶ A gestão de Jair Messias Bolsonaro se iniciou em 1 de janeiro de 2019, com a posse do 38º presidente eleito do Brasil. O então candidato, Jair Bolsonaro, havia feito uma campanha relativamente tímida, com ausência nos debates entre os candidatos e centrado no diálogo com seus eleitores por meio das redes sociais. Sua principal plataforma foi o combate à violência no país e a derrubada da esquerda do poder, pelo que conquistou o voto da maioria dos eleitores no segundo turno: Bolsonaro, candidato de oposição ao governo teve 55,1% dos votos válidos, contra 47% de seu principal adversário político, o candidato situacionista e de esquerda, Fernando Haddad (Parzianello, 2020, p. 51).

Conselho Nacional de Educação (CNE), elas assentiram os posicionamentos exarados nos seus respectivos pareceres para enfim normatizarem as Diretrizes Nacionais Orientadoras para a implementação da Lei nº 14.040/2020, que regulou de forma genérica e excepcional normas educacionais a serem observadas pelos sistemas de ensino durante a vigência da pandemia da Covid-19.

Diante desse contexto, é fato que, dessa vez, a Educação de Jovens e Adultos, de certa forma, não foi ignorada pela legislação educacional, o que nos levou a entabular a seguinte questão geral de pesquisa: Que mudanças na legislação regulatória da EJA no período de 2014 a 2022 contribuíram para um cenário de ampliação ou retrocesso de direitos para os sujeitos dessa modalidade de ensino no Estado do Pará? Bem como, as questões subsidiárias a saber:

- ✓ Qual, ou quais, concepções da EJA adotadas estão embasadas na legislação vigente?
- ✓ O acesso, a permanência e a terminalidade dos alunos da EJA estão contemplados na legislação?
- ✓ A legislação educacional paraense para EJA, no período delimitado na pesquisa, indica a implementação de uma política de Estado, no sentido da existência de uma legislação apta a garantir o acesso, a permanência, a constância e a consolidação de direitos, ou catalisa para um cenário de exclusão e redução de direitos?

Visando responder essas questões de pesquisa, estabelecemos como objetivo geral da tese analisar se a legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 promoveu o retrocesso, a manutenção, ou a ampliação de direitos para a modalidade EJA ofertada no Estado do Pará.

Para alcançar o objetivo geral traçado, foram elencados os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Apresentar a discussão teórica acerca das concepções de Estado e de suas relações com a EJA presentes na legislação educacional, com enfoque no acesso, na permanência e na terminalidade da educação básica.
- ✓ Inventariar e analisar a legislação educacional reguladora da modalidade EJA implementada no período de 2014 a 2022 e vigente no cenário nacional e no Estado do Pará.

- ✓ Analisar se a legislação educacional no período delimitado aponta para a implementação de políticas de Estado, ou para políticas de governo, frente às demandas da EJA.

A tese aqui levantada consiste no fato de que, considerando o tratamento historicamente excludente desprendido pelo Estado à Educação de Jovens e Adultos, a legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 aponta, novamente, para um cenário de exclusão e redução de direitos, uma vez que não garante o acesso, a permanência e a terminalidade ao estudante da educação formal.

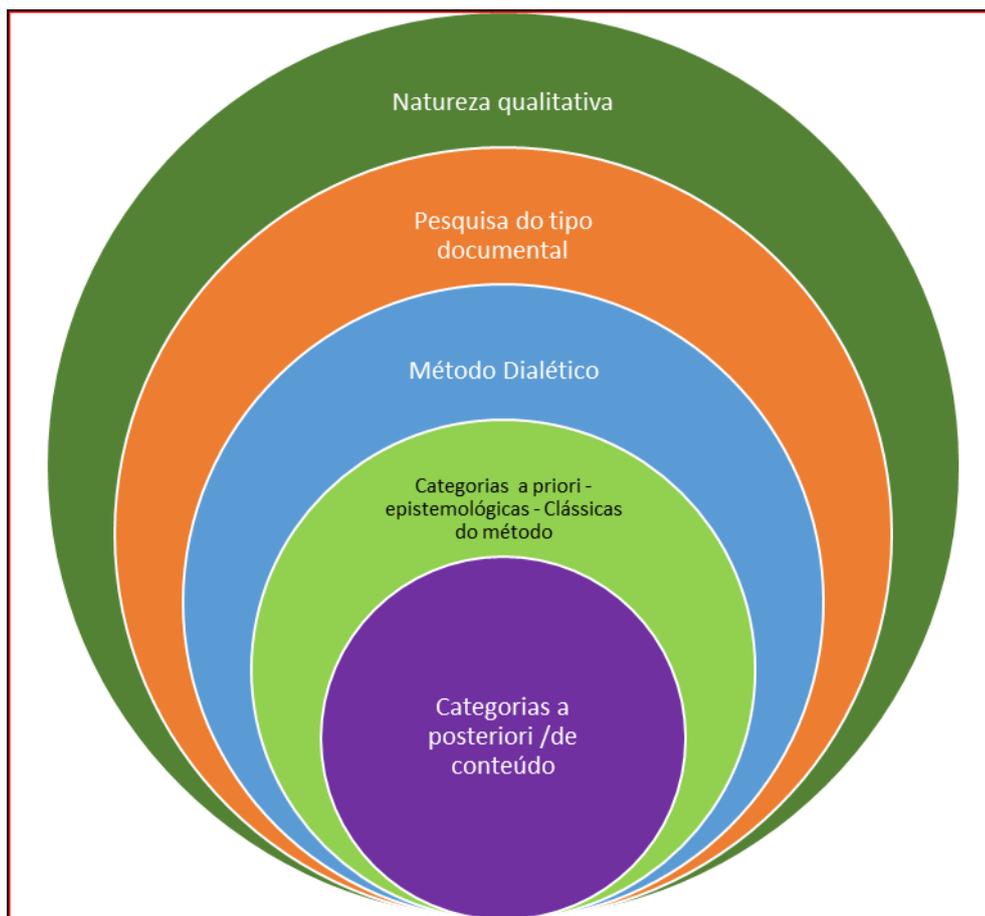
1.2 DO TIPO E DO MÉTODO DE PESQUISA

O problema de pesquisa não se exaure com a análise da legislação, mas alcança, inevitavelmente, mesmo que subsidiariamente, a política educacional que, de acordo com Duarte e Duarte (2007), é composta por ações conduzidas e induzidas pelo Estado, com base na legislação educacional destinada a garantir os direitos de educação para a sociedade. É, portanto, necessária a análise de instrumentos administrativos e normativos expedidos por órgãos executores, tais como, pareceres, portarias, instruções normativas, notas técnicas e outros documentos hábeis para tratar da regulação da educação. São documentos, no âmbito federal, de atribuição do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Educação. Quanto aos demais entes federados, as atribuições são de suas respectivas secretarias de educação e conselhos educacionais, que, conforme a CF/1988 e a LDB-9.394/1996, possuem funções consultiva, deliberativa e executiva, tudo em uma perspectiva de gestão democrática.

Duarte e Duarte (2007) ratificam ainda que referenciar a legislação educacional na pesquisa acadêmica implica a abordagem de três grandes pontos de análise ou categorias: 1) Necessidade do direito à educação; 2) Estrutura e funcionamento; 3) Quais as responsabilidades determinadas na legislação. Esses pontos devem ser considerados dedutivamente em qualquer perspectiva de estudo acerca do assunto (legislação educacional e políticas públicas) e devem nortear a pesquisa como categorias analíticas da legislação educacional.

Portanto, esta é uma pesquisa de natureza qualitativa, na qual utilizamos como procedimento principal de coleta e produção de dados e informações a pesquisa do tipo documental analisada à luz do método materialista histórico dialético com suas categorias originárias gerais a priori e a posteriori, das categorias já supramencionadas em Duarte e Duarte (2007), levando em consideração a EJA.

Figura 1 - Fluxo metodológico da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

De acordo com Bogdan e Biklen (1994), a pesquisa de natureza qualitativa tem como característica primordial buscar a compreensão do fenômeno em seu ambiente naturalístico, captando e analisando informações e dados no ambiente de produção, influência e/ou impactos, interessando-se mais pelo processo de produção do que pelo produto propriamente dito.

Complementa González Rey (2002), afirmando que, nesse tipo de pesquisa de natureza qualitativa, o pesquisador não é mero observador, mas é também produtor de conhecimento, assim, seu trabalho ganha destaque na narrativa dos

resultados da pesquisa, o que vem a ser chamado de epistemologia qualitativa. Trata-se, portanto, da perceptiva interatividade entre sujeito pesquisador e objeto pesquisado. Nesse caso, a interação se dá no momento da interpretação dos textos legais e dos documentos eventualmente selecionados.

A pesquisa de tese aqui apresentada não se limitou apenas à quantificação e à narração dos conteúdos exarados pela legislação. Ela se propôs a analisar também a concepção educacional e a política materializadas na legislação regulatória da EJA (2014 a 2022), como uma repetição das estratégias de exclusão patrocinadas historicamente pelo Estado Liberal para quem não teve acesso à educação formal na idade certa que, segundo a CF/88, é dos 04 aos 17 anos, o que aponta para a natureza qualitativa da pesquisa, uma vez que consideramos a legislação educacional como uma fonte natural de informações, que se originou num determinado contexto histórico, econômico, social e cultural, do qual inferimos as relações de poder e as consequências do tratamento regulatório desprendido a EJA.

Sobre a sintonia entre o tipo de pesquisa e a técnica de coleta e produção de dados, o entendimento de Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) consiste em afirmar também que, em uma pesquisa de natureza qualitativa, é possível a utilização de vários procedimentos e instrumentos de constituição e análise de dados, entre os quais consta a pesquisa do tipo documental, que pode ser perfeitamente utilizada no campo da educação, do ensino e da análise e avaliação da legislação educacional, a partir das categorias a priori e a posteriori, conforme eleitas na metodologia a serem identificadas e analisadas nos documentos.

Ratificamos ainda que, no âmbito das pesquisas de natureza qualitativa em educação, é comum recorrer ao levantamento documental e bibliográfico na sua fase exploratória (inicial), numa perspectiva de aproximação com o objeto e de construção do referencial teórico necessário à fundamentação do trabalho, elementos que não dispensamos. Realizamos, na fase exploratória, o levantamento bibliográfico apresentado e analisado à luz das categorias eleitas, de acordo com o método assumido.

Quanto ao método adotado, Severino (2007) aponta basicamente que ele é um caminho a ser trilhado rumo a um objetivo previamente estabelecido. No âmbito científico, trata-se de um conjunto de dados iniciais e de operações previamente ordenadas e concatenadas, aptas à formulação de conclusões. Portanto, o método prescinde de se apropriar de procedimentos e técnicas que garantam a higidez da

coleta e da análise de dados necessárias para a visualização dos nexos de causalidade constantes do fenômeno estudado.

Arremata o autor que o pesquisador assume de fato a concepção metodológica materialista dialética quando consta presente em sua lente uma ideia de movimento natural e social da realidade, materialidade dos fenômenos, e a real possibilidade de conhecê-los. Esse movimento, essa concepção do pesquisador necessita da convicção de que existe o plano da realidade objetiva que está fora da consciência e que essa consciência é resultado da evolução da realidade material, no entanto, essa realidade determina a própria consciência e, conseqüentemente, as condições materiais de existência.

O caminho metodológico pode ser visualizado nos termos da figura a seguir:

Figura 2 - Categorias epistemológicas e de conteúdo



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nas categorias metodológicas adotadas na pesquisa (2023).

Considerando a questão da legislação educacional referente à EJA, aplicamos as categorias clássicas do método materialista histórico dialético. A categoria analítica da **totalidade** não significa a mera soma de partes isoladas, mas possui uma característica holística, podendo ser aplicada a qualquer relação humana, uma vez que as construções antrópicas, sejam elas, objetivas ou subjetivas, fazem parte de um corpo social que foi construído coletivamente. No caso da legislação, no contexto de um Estado Democrático, seu processo de construção está delimitado na própria Constituição Federal de 1988. Conforme o art.

60, o processo legislativo compreende: iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto e vigência, além de outros instrumentos incidentais, como, por exemplo, a oitiva direta da sociedade por meio de audiências públicas. Nesses termos, há espaço para a defesa de interesses diversos, de acordo com o momento político, econômico, social, etc.

As categorias **historicidade** e **dialética** relacionam-se à própria natureza humana embutida num contexto filosófico construtivista, no qual as experiências individuais e coletivas são redimensionadas de acordo com as necessidades sociais, políticas e econômicas em um movimento nem sempre cíclico, porém variante no espaço e no tempo. A **contradição**, por sua vez, é ontológica à existencialidade humana, uma vez que a história da humanidade é a história da luta de classes, documentada a partir do aparecimento da propriedade privada e, conseqüentemente, do contrato social coletivo firmado com o Estado.

Considerando, portanto, o contexto complexo, histórico, contraditório e em constante movimento da legislação educacional, o método dialético subsume-se perfeitamente nas condições do objeto pesquisado, uma vez que não é possível o alcance dos objetivos propostos ignorando as condições materiais adversas dos destinatários da regulação dos direitos sociais voltadas para EJA no cenário nacional, sua historicidade política, social e econômica associada a um espaço antagônico direcionado por cautelas governamentais submetidas a interesses do capital, tuteladas por uma superestrutura⁷ que coordena de forma interessada e excludente a relação entre capital, trabalho e educação.

Nesta tese a intenção de uma aproximação com o método originariamente entabulado por Marx (1996), justifica-se pelo enfoque analítico competente para a compreensão das transformações ocasionadas na EJA a partir da vigência da legislação e da política educacional no período de 2014 a 2022, por entendermos o materialismo dialético como uma metodologia capaz de alcançar um grau de criticidade satisfatório para o entendimento das transformações sociais, do ideal (presente na legislação), ao real (materializado nas ações do Estado).

⁷ Infraestrutura e superestrutura são dois conceitos importantes para a compreensão de todo o pensamento de Karl Marx. A infraestrutura trata-se das forças de produção, compostas pelo conjunto formado pela matéria-prima, pelos meios de produção e pelos próprios trabalhadores (onde se dá as relações de produção: empregador-empregados, patrões-empregados). A superestrutura é formada pela estrutura jurídico-política e pela estrutura ideológica (Estado, religião, artes, meios de comunicação, etc.).

Ao analisar as reais condições de existência, Marx (1996) chama atenção para a necessidade da análise da superestrutura, responsável pelo molde da forma de pensar e agir da sociedade. A ordem social deve passar pelo crivo da ideologia e da coação legal, materializada por meio das ações efetivas do Estado dominador, no nosso caso, reafirmado também por uma ordem jurídica escamoteada por ideais formais de legalidade, legitimidade e igualdade, distanciando-se de isonomia e equidade.

No cenário desta pesquisa, o grande desafio está em, a partir da análise da legislação produzida para regular a EJA e vigente no período de 2014 a 2022, compreender se o resultado dos processos legislativo e administrativo contemplam os direitos e as garantias fundamentais da EJA. Dito de outra forma, trata-se de acessar o plano crítico, conflitivo, dinâmico e intencional por detrás da aparência de legalidade.

Reafirmamos que o método em pauta se adequa à análise pretendida, pois proporciona a interpretação e a reinterpretação da realidade a partir da concreticidade das condições em que se encontra o fenômeno estudado, uma vez que parte da real condição de existência, na maioria das vezes, encontra-se sob as aparências. Dessa forma, pretendemos, aqui, uma fuga do plano dos ideais, da ideologia posta e imposta pelo Estado, materializada na edição e na publicação de documentos oficiais que fundamentam as políticas públicas implementadas para a EJA no tempo e espaço selecionado.

Nessa perspectiva, o método de Marx não se trata de mera escolha aleatória, se dá pela possibilidade da compreensão de que a educação representa um constante movimento de transformação social a partir da luta de classes antagônicas no contexto histórico (Lowy, 1991).

A contrário senso do materialismo dialético, a métrica positivista, baseada tão somente no quantitativismo, em se tratando de fenômenos históricos sociais, não consegue a aproximação crítica da realidade, não dá conta de explicar as contradições e estagna o pensamento reflexivo, não reverbera sobre os fatos históricos, apenas consegue descrevê-los em uma narrativa exata, porém, estática. Estudar legislação educacional direcionada a uma classe que não é, e nunca foi, protagonista na tomada de decisões sobre seus próprios rumos, que de certa forma sempre foi vista como mão de obra braçal, barata, como simples instrumento dos meios de produção, carece de um método que supere a lógica formal e que submeta

o fenômeno social a uma compreensão a partir da realidade, entendida como concreticidade, da historicidade e dos conflitos inerentes ao público ou ao fenômeno pesquisado, neste caso, a EJA.

Racionalizando, portanto, trata-se de uma pesquisa do tipo qualitativa, que utiliza como técnica de coleta e produção de dados a pesquisa documental, utilizando como instrumento de análise o método materialista histórico dialético e aplicando, portanto, no tratamento analítico dos documentos as categorias a priori originárias (dialecicidade, concreticidade, historicidade e contradição) e a posteriori as categorias apontadas por Duarte e Duarte (2007): necessidade do direito à educação, estrutura e funcionamento e responsabilidades dos entes e autoridades.

1.3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Os objetivos específicos do trabalho apontam para a necessidade da discussão teórica acerca das concepções de EJA, do inventário e análise da legislação educacional reguladora da modalidade em estudo bem como da análise dos marcos legais vigentes no período de 2014 a 2022. Destacamos que a legislação educacional brasileira é monopólio do Estado, portanto, também foi necessário abordar a concepção de Estado que, historicamente, esteve presente e atuante nos períodos que marcam o percurso da educação de jovens e adultos no cenário nacional.

Advertimos que não foi nossa pretensão aqui realizar um inventário crítico e aprofundado acerca do debate sobre a origem, a constituição, as formas, o desenvolvimento e a função do Estado, até porque trata-se de uma discussão intensa, extensa e complexa, tanto é, que tem estado presente na história do pensamento político desde a Antiguidade até a Contemporaneidade. A principal razão que justifica nossa argumentação, diz respeito ao fato de que a concepção dominante de Estado possui *status* de centralidade na determinação do planejamento, da elaboração e da implementação da legislação educacional no cenário brasileiro, compondo, portanto, o que chamamos de superestrutura.

De forma geral, explicitar a compreensão e a definição do modelo de Estado predominante em uma tese que versa sobre legislação educacional significa sedimentar o arcabouço estrutural configurado nas relações de poder existentes na sociedade civil, onde demandas e pressões exercidas pelo conjunto dos cidadãos e cidadãs associam-se aos interesses de ordem econômica e política, definindo as linhas de ações institucionais.

De acordo com Fonseca (2002), o levantamento bibliográfico consiste no manuseio e na análise de produções de domínio científico sobre o assunto pesquisado, tais como livros, periódicos, ensaios críticos, artigos científicos e outros. Ou seja, a revisão bibliográfica oportuniza ao pesquisador um conhecimento teórico a fim de fornecer fundamentação inicial e adequada quanto ao objeto pesquisado.

Comunga do mesmo entendimento acerca do levantamento bibliográfico Severino (2007), ao afirmar que o estudo bibliográfico precede qualquer pesquisa acadêmico-científica, pois consiste na análise de registros de pesquisas anteriores em documentos impressos, como livros, artigos, teses, etc., sendo, portanto, ferramenta necessária e providencial para a aproximação do objeto de estudo.

A revisão bibliográfica fez parte da fase que delimitamos como sendo exploratória e que permitiu maior aproximação teórica com o objeto da pesquisa, no caso, a EJA. Essa fase levou em consideração a concepção epistêmica de educação como direito e a análise materialista histórica do fenômeno social educação, que serviu de base teórica para esta pesquisa de tese.

Considerando a organização de estudo proposta por Cellard (2008), no que se refere às etapas a serem seguidas para análise dos dados da pesquisa documental, adotamos a seguinte ordem:

- a) Revisão bibliográfica;
- b) Verificação do estado do conhecimento;
- c) Escolha e análise dos documentos;
- d) Produção textual descritiva e analítica conforme a categorização.

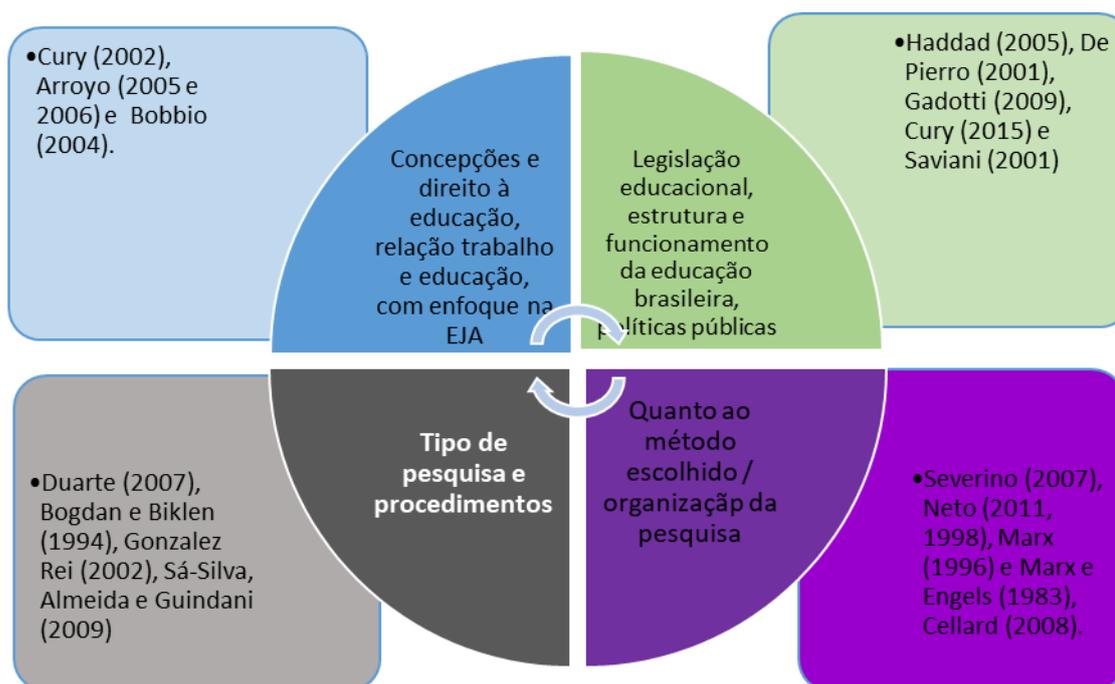
Assim, buscamos uma base conceitual capaz de fundamentar e ambientar esta tese. No que concerne às concepções e ao direito à educação e à relação trabalho e educação, com enfoque para a EJA, foram consideradas as obras de Carlos Roberto Jamil Cury (2002), Miguel Arroyo (2005; 2006) e Norberto Bobbio (2004). Com relação à legislação educacional, estrutura e funcionamento da educação brasileira e políticas públicas, consideramos o pensamento exarado nas

obras de Sérgio Haddad (2005), Maria Clara di Pierro (2001), Moacir Gadotti (2009), novamente Carlos Roberto Jamil Cury (2015) e Demerval Saviani (2001), entre outros.

Os apontamentos e as reflexões propostas pelos autores reverberam sobre o quadro de exclusão social e de abandono pela legislação e pelas políticas públicas do público da EJA. De forma consensual, afirmam, em linhas gerais, que, no presente cenário, tal contexto não se trata de uma condição naturalística inerente aos sujeitos, mas, sim, faz parte de um projeto e de uma concepção sistemática de Estado, com seus aparelhos e aparatos ideológicos e de coerção, que estão presentes desde os tempos coloniais no Brasil e a serviço do modo de produção capitalista, asfixiando qualquer possibilidade de emancipação política e ascensão social das classes menos favorecidas.

A partir da aproximação e com a consequente escolha da opção metodológica deste trabalho com relação ao tipo de pesquisa, apoiamo-nos nas obras de Duarte e Duarte (2007), Bogdan e Biklen (1994), Gonzalez Rei (2002), Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009). Quanto ao método escolhido, embasam a pesquisa Severino (2007), Paulo Neto (2011), Konder (1998), Marx (1996) e Marx e Engels (1983). Por fim, quanto à organização e categorização da análise, aproximamo-nos de Cellard (2008).

Figura 3 - Referências bibliográficas que embasam a pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas referências que fundamentam a pesquisa (2024).

De maneira geral, quando analisam aspectos do fenômeno educacional, os autores trabalham com a perspectiva metodológica do materialismo dialético, elucidando elementos relevantes para esta discussão acerca da legislação educacional, uma vez que lançam a reflexão histórica sobre a aquisição legal e o exercício de direitos sociais nos cenários históricos passado e atual no território brasileiro e associam o modelo e a concepção de Estado Nacional a uma forma de cópia grosseira do modelo empregado em países hegemônicos, contemplando, assim, as categorias de totalidade, historicidade e dialeticidade.

Partindo do entendimento do contexto em movimento que vai do global para o local (dialética), da legislação educacional para a realidade factual, parte dos autores apresenta definição e funcionamento da legislação e da política educacional no cenário nacional, onde, em uma conjuntura de planejamento e execução excludente a serviço de projetos internacionais do grande capital, reproduz uma realidade de exclusão e controle das classes subalternas por meio da ideologia e da alienação.

Uma vez entabulados os entendimentos de Estado e sua estreita relação com a educação, prescindiu nosso objeto de estudo da compreensão especializada da Educação de Jovens e Adultos. Assim, recorreremos à formação da realidade nacional a partir do contexto histórico nas obras de Shigu Nov Neto e Maciel (2008), Freire

(1992), Paiva (1973) e Romanelli (1991), nas quais estabelecem as fases de desenvolvimento das políticas de EJA no Brasil. Das fases, destacamos um primeiro momento marcado pela omissão do Estado e outro, marcado por políticas com características e concepções assistencialistas, estigmatizando os destinatários, especialmente os trabalhadores, como verdadeiros pedintes e, conseqüentemente, geradores de entraves ao desenvolvimento nacional. No Manifesto dos Pioneiros de 1932, identificamos o planejamento de ações estatais mais duradouras com vistas a resolver uma injustiça social crônica, uma barreira aos ideais de igualdade e fraternidade, abrindo assim caminho para a promoção de uma pedagogia libertadora, posteriormente fortalecida pelo trabalho de Paulo Reglus Neves Freire (1921 a 1997).

A concepção de EJA, após a redemocratização no contexto do Estado Democrático de Direito Brasileiro estabelecido pela CR/1988, que concretizou a educação formalmente como um direito social e subjetivo destinado a todos, inclusive àqueles que não tiveram acesso em idade própria, busca compreender quem é esse público e suas peculiaridades uma vez que, no decorrer do processo histórico, sempre esteve em uma posição de exclusão do acesso à escolarização formal. Para essa discussão, lançamos mão das obras de clássicos como: Freitag (1986), Frigotto (2002; 2000), Neves (2002) e Haddad (1999).

E buscando a compreensão de um dos elementos principais que orientam esta tese, o direito à educação formal para todos, inclusive para aqueles que estão além da idade considerada certa, materializado no acesso, na permanência e na terminalidade, apregoam-se as obras de Paulo Freire (1982; 2008), Cury (2007) e Haddad (1999), das quais extraímos o entendimento de que resultam de elementos extrínsecos ao Estado e a instituições a ele vinculadas, em um movimento contínuo de concatenação entre o processo histórico, as condições materiais de existência e o direito posto, de forma a tornar exequíveis as ações estatais, a partir da legislação vigente apta à consolidação e à ampliação dos direitos sociais, tal qual, a educação formal para todos.

É fato que, em se tratando de levantamento bibliográfico, os trabalhos supramencionados já passaram por tratamento analítico, conforme a visão de mundo de diferentes pesquisadores, ou seja, ostentam suas epistemologias qualitativas. No entanto, com apoio da clássica categoria analítica totalidade do materialismo dialético, conseguimos sintonia e consenso entre as concepções

emitidas pelos autores que vão ao encontro da tese anunciada nesta pesquisa, no sentido de que a EJA atendeu e ainda faz atender a um público que está à margem das legislações e, conseqüentemente, das políticas sociais que promovem isonomia social e igualdade material e que ela está longe de ser uma prioridade materializada em uma legislação reguladora comprometida com a consecução integral de direitos, bem como, de ser destinatária de políticas públicas permanentes que, por vezes, aproximam-se da ideia formal de igualdade, independente da concepção governista que direciona o país.

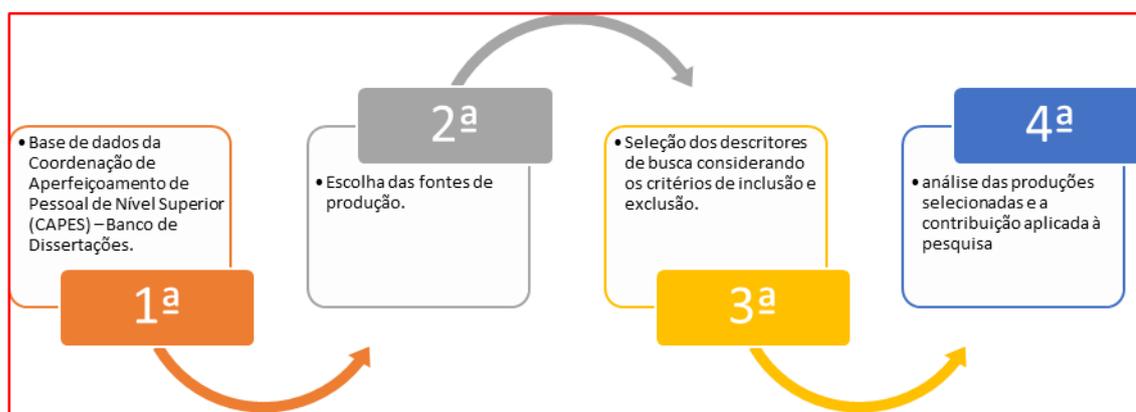
1.3.1 Levantamento das produções acadêmicas

No processo de investigação de questões educacionais são válidas quaisquer práticas, dentro da legalidade e da moralidade, para aproximação e descortinamento do objeto de estudo. Tal iniciativa jamais será estática, ou um mero receituário concatenado de técnicas e caminhos predeterminados, mas um percurso singularizado por cada olhar, perspectiva, foco de análise, por cada trabalho produzido (Quivy; Campenhoudt, 2013).

Na intenção de verificar o que já foi produzido cientificamente sobre o assunto, realizamos uma busca das produções correlatas ao tema. Segundo Romanowski e Ens (2006), esse tipo de estratégia é fundamental nas pesquisas acadêmicas, devido ao significativo número de artigos, dissertações e teses produzidos na atualidade.

Para as autoras, as pesquisas denominadas estado do conhecimento se caracterizam não somente por inventariar a produção acadêmica a respeito de certo assunto, mas também por avançar analiticamente evidenciando tendências da produção de conhecimento de acordo com um determinado tempo e espaço. Para a realização desse tipo de pesquisa, apontam alguns procedimentos necessários, tais como: escolha dos repositórios e bancos de dados, escolha das fontes de produção, seleção e aplicação combinada de descritores de busca considerando os critérios de inclusão e exclusão, análise das produções selecionadas e a contribuição aplicada à pesquisa, conforme o disposto no gráfico a seguir:

Figura 4 - Processo de levantamento das produções acerca da EJA



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no levantamento realizado no banco de produções acadêmicas da CAPES em (2024).

A busca foi realizada na base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Fundação de Direito Público vinculada ao Ministério da Educação. Dentre diversas atribuições regimentais relacionadas à educação, a CAPES possui o múnus de disponibilizar credenciamento, qualificação, acesso e divulgação da produção científica brasileira tendo como principal ferramenta para esse fim o seu repositório institucional – Catálogo de Teses e Dissertações, onde estão vinculadas todas as instituições federais e federativas de ensino superior, instituições de pesquisa com programas de pós-graduação acadêmica, bem como instituições privadas de ensino superior com programas de mestrado ou doutorado, desde que se enquadrem nos critérios estabelecidos pela autarquia para seu regular funcionamento.

Com relação aos tipos de produções levantadas, optamos, nos termos da Resolução nº 07,⁸ de 2017, da CAPES, pela busca de dissertações e teses, por serem requisitos compulsórios de conclusão dos cursos de mestrado e doutorado, os quais se diferenciam por duração, complexidade, aprofundamento e natureza do trabalho de conclusão, tendo, portanto, como consequência, maior critério e rigor científico, desde que advindos naturalmente de programas legitimados e credenciados pela comunidade científica da área educacional, bem como pelos órgãos de controle governamentais.

Os descritores foram definidos a partir da temática da pesquisa, sendo:

A) Direito à Educação de Jovens e Adultos;

⁸ Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, credenciamento de programas de pós-graduação e outras providências.

- B) Políticas de acesso e permanência na EJA;
- C) Estrutura e funcionamento da EJA;
- D) A EJA na rede estadual de ensino do Pará;

No filtro cronológico, delimitamos a busca entre os anos de 2002 a 2022. Em relação à data inicial, a escolha se deu por conta de o último documento relevante até 2014 (data inicial delimitada na pesquisa) a tratar da EJA ter sido a Resolução nº 01/2001 CNE/CEB, fato que nos levou a inferir que trabalhos acadêmicos sobre o assunto passaram a ser produzidos e publicados no ano seguinte.

A busca no banco de dados da CAPES foi realizada nos dias 26 e 27 de fevereiro de 2024. A consignação dessas datas é pertinente, uma vez que as informações constantes da base de dados são voláteis, podem mudar de um dia para outro, conforme a representação no quadro a seguir:

Quadro 1 - Elementos da busca no banco de dados da CAPES

Base de dados	Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES
Grande área do conhecimento	Todas
Área do conhecimento	Todas
Área de avaliação	Educação
Tipos de produção	Teses e Dissertações
Período	2002 a 2022
Descritores	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Direito à Educação de Jovens e Adultos; ✓ Políticas de acesso e permanência na EJA; ✓ Estrutura e funcionamento da EJA; ✓ A EJA na rede estadual de ensino do Pará;

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos descritores aplicados no banco de produções acadêmicas da CAPES, (2024).

Ao aplicar o primeiro descritor – Direito à Educação de Jovens e Adultos – foram encontrados 282 trabalhos, sendo 50 teses de doutorado, 193 dissertações de mestrado acadêmico e 29 dissertações de mestrado profissional. Combinamos a busca com o segundo descritor – Políticas de acesso e permanência na EJA – e encontramos 111 trabalhos, sendo 37 teses de doutorado, 62 dissertações de mestrado acadêmico e 12 dissertações de mestrado profissional. Novamente, combinamos os resultados ao terceiro descritor – Estrutura e funcionamento da EJA – e ao quarto descritor – A EJA na rede estadual de ensino do Pará – como resultado obtivemos 17 (dezessete) trabalhos acadêmicos, sendo 04 teses e 13 dissertações de mestrado, conforme sistematizado no quadro seguinte:

Quadro 2 - Produção acadêmica EJA – Teses e Dissertações – Período de 2002 a 2022

Título/autor	Tipo	Instituição/ ano da defesa
A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E O DIREITO À EDUCAÇÃO: concepções e olhares de educadores e gestores escolares a partir das políticas educacionais do município de Horizonte/Ceará Autora: Elisangela André da Silva Costa	Tese	Universidade Federal do Ceará - 2014
Os processos de acesso e permanência nos cursos PROEJA do IFRJ: entre percalços, demandas e potencialidades Autor: Jupter Martins de Abreu Júnior	Tese	Universidade do Estado do Rio de Janeiro – 2017
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: como se constitui a influência das redes sociais no acesso e/ou na permanência dos jovens na escola Autor: Vanessa Petró	Tese	Universidade Federal do Rio Grande do Sul – 2015
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: direito, concepções e sentidos Autora: Jane Paiva	Tese	Universidade Federal Fluminense – 2005
ESTRATÉGIAS PARA PERMANÊNCIA – percepções dos jovens e adultos sobre abandono no processo de escolarização na rede municipal	Dissertação	Universidade Federal da Bahia - 2014

de educação de Salvador. Autora: Verônica de Souza Santana		
PERMANÊNCIA ESCOLAR: desafios na educação de pessoas jovens e adultas Autora: Isaura Francisco de Oliveira	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia 2018
TRANSFORMANDO AS VELHAS FORMAS DO VIVER: o desafio da permanência dos alunos adultos no ensino noturno Autora: Aurelina de Jesus Cruz Carias.	Dissertação	Universidade do Estado do Rio de Janeiro – 2009
CONSTRUINDO LAÇOS ENTRE O SERVIÇO SOCIAL E A EDUCAÇÃO: acesso e permanência na educação de jovens e adultos Autora: Priscila Sayuri Goto	Dissertação	Universidade Estadual Paulista – 2013
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: Políticas de acesso e permanência na SEMED-Bragança Autor: Érita Maria Rodrigues De Oliveira	Dissertação	Universidade do Estado do Pará – 2018
O DIREITO À EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS EM MUNICÍPIOS MINEIROS: entre proclamações e realizações Autora: Geruza Cristina Meirelles Volpe	Dissertação	Universidade Federal de Juiz de Fora – 2004
DIREITO À EDUCAÇÃO DO JOVEM NA EJA: a intervenção didática em direitos humanos Autora: Taise Caroline Longuinho Souza	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia – 2017
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: políticas públicas no município de Pinhais (2009- 2012) Autora: Antonia Lucy Lima Maia	Dissertação	Universidade Estadual do Paraná – 2013
A PERMANÊNCIA DOS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA ESCOLA: um estudo sobre as práticas gestoras no município de Irará – BA Autora: Cristina Ferreira Da Silva	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia – 2018
EVASÃO E PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: um estudo no distrito rural de São Sebastião – Vitória da Conquista – BA Autor: Micksilane Teixeira Prado Chaves	Dissertação	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – 2017

O DIREITO À EDUCAÇÃO PARA OS SUJEITOS DA MODALIDADE EJA NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS-SP: análise dos programas educacionais da FUMEC no período de 2013 a 2016 Autora: Andressa Luiza De Souza Mafra	Dissertação	Universidade Estadual de Campinas – 2017
UMA QUESTÃO É O ACESSO, OUTRA É A PERMANÊNCIA ESCOLAR: um estudo do PROEJA a partir do Instituto Federal Fluminense campus Campos Guarus. Autora: Josemara Henrique da Silva Pessanha	Dissertação	Universidade Estadual do Norte Fluminense – 2016
CONTRIBUIÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA PERMANÊNCIA/NÃO PERMANÊNCIA DOS EDUCANDOS DO PROEJA DO IFMT CAMPUS VÁRZEA GRANDE Autora: Carminha Aparecida Visquette	Dissertação	Universidade Federal de Goiás – 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos resultados encontrados no banco de produções acadêmicas da CAPES (2024).

Para melhor compreender a perspectiva do objeto desta tese, o quadro anterior apresenta: título, autor, natureza do trabalho (dissertação ou tese), instituição e ano da defesa de cada trabalho, que pode ser acessado diretamente no respectivo link constante das referências.

As produções contemplam programas de pós-graduação das 5 (cinco) regiões do país, com incidência em 10 (dez) Estados da Federação. No caso da região Norte, apenas nos estados do Pará e Acre, identificamos a produção de uma dissertação e uma tese, respectivamente. A região com maior incidência de trabalhos produzidos foi a região Sudeste com 6 (seis) pesquisas, sendo que a maior produção se concentra no estado do Rio de Janeiro, com 4 (quatro) trabalhos, duas teses e duas dissertações.

Inicialmente analisamos resumo, introdução, capítulo metodológico e as considerações finais de todas as 17 produções considerando os seguintes aspectos: objetivo geral, metodologia e principais resultados alcançados. De maneira geral, conforme a temporalidade delimitada e os descritores aplicados na busca, as dissertações e teses encontradas tratam dos desafios de acesso e permanência dos sujeitos da EJA e também do direito fundamental desse público à escolarização

formal, analisando a legislação educacional, políticas públicas de Estado e programas de governo, conforme a sistematização que passamos a apresentar.

Costa (2014) analisa o direito à educação de jovens e adultos a partir do olhar de educadores e gestores escolares. Elegeu como objetivo geral: compreender de que forma as concepções e olhares de educadores interferem na dinâmica de afirmação da EJA como um direito no contexto escolar em um município do estado do Ceará (CE). Para isso utilizou pesquisa de abordagem qualitativa, inspirada na pesquisa-ação colaborativa. Para contextualização do objeto de pesquisa abordou aspectos sociais e históricos da EJA em âmbito nacional, bem como nas normatizações que regulamentam a modalidade de ensino. Os resultados da análise apontam que as concepções exaradas por gestores e educadores que participaram da pesquisa interferem de duas formas na dinâmica de afirmação da Educação de Jovens e Adultos na perspectiva de um direito no contexto escolar, são elas:

1) As concepções tendem a privilegiar princípios do estado neoliberal impostos às políticas educacionais do final do Século XX até o início do Século XXI que se traduzem em elementos como competitividade, prestação de contas e performatividade ou meritocracia de formas descontextualizadas e a-históricas;

2) Em outros momentos tendem a adotar uma postura contrária à anterior, com vistas a privilegiar os sujeitos alunos em suas demandas e peculiaridades.

Junior (2017) teve como objeto de estudo o acesso e a permanência nos cursos do PROEJA do Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ) e se impôs como objetivo a compreensão dos fatores existentes aptos a dificultar ou a favorecer o acesso e a permanência dos estudantes nos cursos do PROEJA do IFRJ. Para o alcance do objetivo aplicou a metodologia quanti-quali, combinada com as técnicas de aplicação de questionários, entrevistas e grupos focais. Como resultados, apresenta que as estratégias de favorecimento do acesso e permanência precisam superar as culturas metodológicas de ensino já estabelecidas na instituição, visando reforçar compreensões que induzam novas práticas, no sentido de formatação de um ambiente escolar que valorize além da dimensão cognitiva dos estudantes da EJA, suas experiências de vida, fortalecendo assim o papel social e a consolidação da identidade desse público.

Para Paiva (2005), em sua tese intitulada “Educação de Jovens e Adultos: Direito, Concepções e Sentidos”, cujo objetivo geral foi desvelar a face da EJA, considerando experiências e práticas relacionadas às proposições políticas

divulgadas pelas instâncias oficiais naquele contexto. Para tanto, a autora utilizou pesquisa de natureza qualitativa em seis instituições não governamentais, visando verificar, a partir de políticas e legislação vigentes, a forma e a estratégia de atendimento desprendidas ao público jovem e adulto. Como resultado, a autora divulga que não só a educação, na forma como consta na lei, estava sendo negada, como o próprio acesso à educação era dificultado para esse público.

Na tese de Petrô (2015), o tema abordado foi como se constitui a influência das redes sociais no acesso e na permanência dos jovens da EJA. Retomando o problema de acesso e permanência, a autora se apropria da pesquisa de caráter quanti-qualitativo, tendo como público os alunos do ensino médio na modalidade EJA da cidade de Porto Alegre (RS). Como resultados, a autora afirma que as redes sociais influenciam de fato o processo de escolarização dos alunos, de maneira a fazer com que retornem à escola ou que nela permaneçam. Além disso, a pesquisa também identificou, na trajetória de vida dos educandos, vínculos distintos aptos a orientar o processo de escolarização, tais como os estabelecidos com família, amigos e instituições que, dependendo do tipo de contato ou relação criados, podem fortalecer ou não o processo de escolarização.

Santana (2014) em sua dissertação de mestrado investigou e questionou as estratégias desenvolvidas que contribuem para a permanência de jovens e adultos na escola. Para tanto, impetrou a abordagem metodológica quanti-quali, partindo das informações sobre fluxo escolar, conjugando a análise com narrativas colhidas por meio de entrevistas abertas e grupos focais formados por educandos da EJA que abandonaram ou permaneceram na escola. Como resultado da investigação, constatou, em relação às políticas públicas para a EJA, que elas permanecem no limite da compensação e do assistencialismo por parte do poder estatal, além de outras precárias e limitadas iniciativas por parte das unidades escolares. As estratégias se submetem a crivos pessoais de autoridades locais e da própria escola que, de forma isolada, tenta amenizar o sofrimento dos educandos, dada a precariedade das iniciativas não sistematizadas de promoção de acesso e permanência desse público.

Análoga à pesquisa anterior, Oliveira (2014) em sua dissertação de mestrado tem como objeto a permanência das pessoas da EJA, no sentido de compreender os desafios desse processo a partir da visão dos sujeitos e de sua própria história de vida. Para isso, ancora-se na pesquisa qualitativa com a utilização de abordagem

autobiográfica. Como resultados constata que a permanência está diretamente ligada a ações estatais, por meio de legislação e políticas públicas, mas também assevera o caráter subjetivo de cada caso, demonstrando que a família, as relações e os saberes constituídos também possuem um importante papel na vida dos educandos para o resguardo e a manutenção da permanência na EJA.

Também evidenciando como objeto de análise a permanência dos alunos adultos do ensino noturno na escolarização formal, Carias (2009), por meio de pesquisa qualitativa, utiliza relatos e histórias de vidas dos alunos de uma escola pública do município de Duque de Caxias (RJ), onde os alunos adultos, por conta da política educacional local, foram incluídos no ensino regular noturno. Como resultado, a autora apresenta reflexões a partir de trajetórias e histórias de vida dos alunos, suas expectativas em relação à escola e à educação. Enfatizando que, embora o contexto histórico apresente uma explicação lógica das desigualdades sociais, no sentido de que o aluno da EJA é, geralmente, o mais pobre, ou o que não teve as mesmas oportunidades dos demais e que o discurso oficial seja o de superação de tais desigualdades, a realidade apresenta um quadro perverso, preconceituoso, em que o aluno adulto ainda pertence a uma parcela marginal da sociedade.

Na área do Serviço Social, a dissertação de Goto (2013) apresenta uma narrativa sob a perspectiva socioeconômica e cultural do público da EJA. Busca a partir das condições materiais de existência dos sujeitos e de práticas pedagógicas desenvolvidas na EJA apreender melhores caminhos para o acesso e a permanência na escola. Nesse caso, até por naturalmente se tratar de um trabalho da área de serviço social, não foge de uma concepção assistencialista da modalidade educacional como pano de fundo e base epistemológica das reflexões.

O trabalho de Oliveira (2018) tem como objeto o acesso e a permanência escolar dos alunos da EJA. A pesquisa se desenvolve no município de Bragança (PA) e tem justificada sua relevância devido ao fechamento de turmas da modalidade, devido aos altos índices de evasão. Apresentou como objetivo geral analisar ações implementadas pelo poder público local para o acesso e a permanência dos alunos na modalidade. Por meio de pesquisa de campo e de uma abordagem qualitativa e com enfoque dialético, aplicou estudo de caso em duas escolas da rede municipal de ensino. Os resultados revelaram que a política implementada pela Secretaria de Educação de Bragança foi eficaz e positiva,

trazendo dinamismo e motivação aos estudantes, bem como enriquecendo práticas educativas desenvolvidas na escola. No entanto, observa a autora, que, apesar das otimistas narrativas, os números mostram objetivamente que tais políticas não têm assegurado o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, que experimentavam um crescente número de fechamento de turmas e elevados índices de evasão e abandono escolar. Destacamos que, na pesquisa, os resultados colhidos em campo parecem destoar da realidade, pois os alunos avaliaram de forma positiva a política municipal, porém os números mostraram uma realidade totalmente inversa, no sentido de serem ineficazes as ações implementadas. Então, qual versão devemos levar em consideração? Do ponto de vista categórico do materialismo histórico dialético estamos diante de um fenômeno contaminado pela ideologia e pela contradição. A primeira dá conta de maquiagem a exploração sofrida pelo próprio explorado que não percebe sua condição de existência, subsistência e de exclusão. A segunda, a contradição, é consequência da submissão ideológica, a partir da qual o explorado, oprimido passa a ser inclusive defensor do opressor, nesse caso o Estado.

Em sua pesquisa de mestrado Volpe (2004), enfoca o direito à educação para jovens e adultos pelo viés do financiamento. Analisa a subdivisão de receitas financeiras direcionadas para o ensino fundamental regular, diante da necessidade da organização dos sistemas municipais de ensino. Conclui que apesar de positiva a criação dos sistemas de ensino municipais, a subdivisão é insuficiente, ou seja, em troca da autonomia dos entes municipais para a criação de seus sistemas próprios, os repasses financeiros para a educação restaram insuficientes.

A conclusão a que chegou o trabalho de pesquisa da autora em 2004 antecipa as regras do financiamento universalizado providos pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) criado originariamente pela Lei 11.494 de 2007 e alterado em 2020 pela Lei 14.113. A autora, portanto, reafirma que tanto a criação do fundo, quanto sua alteração visam a ampliação de recursos destinados à educação no âmbito dos respectivos sistemas de ensino dos entes da federação (Estados, Municípios e DF). Segundo a autora, a insipiência de receitas e repasses vinculados, no ano de 2004, demonstrava a desproporcionalidade do pacto federativo firmado entre a União e os Municípios, o que foi confirmado posteriormente com a ampliação dos recursos, bem como com a ratificação do papel

da União em complementar as receitas municipais e estaduais no caso de necessidade. Outra importante questão antecipada pelo trabalho da autora consiste no fato de atualmente os repasses levarem em consideração o custo aluno, o que garante uma divisão de receitas mais proporcional e equitativa, aproximando-se assim o financiamento da ideia de igualdade de condições.

Souza (2017) apresenta como objeto a ser pesquisado a relação EJA e Direitos Humanos. O objetivo geral da pesquisa consistiu em investigar como a intervenção pedagógica em direitos humanos pode contribuir para a formação da consciência cidadã dos jovens da EJA e para sua implicação na democracia. Como principal resultado, a autora defende que a intervenção pedagógica em sala de aula acerca de direitos humanos é fundamental para a conquista, a ampliação e a consolidação dos direitos do público da EJA. Afirma também que o conhecimento acerca de seus direitos implica em uma relação direta de cobranças e controle das ações estatais sendo, portanto, um instrumento fundamental de uma educação libertadora e democrática.

O estudo de Maia (2013) versa sobre políticas públicas para EJA no âmbito municipal. Como objetivo geral, propôs analisar a contribuição das políticas na efetivação do direito à educação, às condições de acesso, permanência e continuidade dos estudos com vistas à transformação social e o exercício da cidadania. Com a aplicação de pesquisa qualitativa, descritiva e interpretativa, concluiu que o município de Pinhais (BA), lócus da pesquisa, é um território livre do analfabetismo desde o ano de 2012, mas que o desafio da EJA permanece conjuntamente com o desafio de melhorar o ensino fundamental, mantenedor permanente das demandas para da modalidade.

A pesquisa de Silva (2018) teve como objetivo geral investigar práticas gestoras de escolas públicas do município de Ipirá (BA), para compreender as implicações dessas práticas na permanência dos educandos jovens e adultos nas escolas públicas que ofertam EJA. Para isso, realizou um estudo de caso múltiplo desenvolvido em quatro escolas da rede municipal de ensino. Entre os achados da pesquisa, apresenta que as práticas gestoras na EJA necessitam ser repensadas para assegurarem o direito à educação com um olhar voltado para a permanência dos sujeitos na escola. Aponta também que uma gestão escolar para atuar na EJA deve ter a clareza de que a sua presença e atuação na escola deve estar voltada para os objetivos comuns e sua postura pautada na transparência de ações,

dialogando com a comunidade escolar. O trabalho se conclui com orientações no âmbito de práticas gestoras no espaço escolar de ações que visam a permanência e o sucesso dos educandos na EJA como possibilidade de consolidar uma gestão democrática e participativa que solidifique os resultados da permanência escolar na rede municipal de ensino.

Chaves (2017) buscou compreender as causas da evasão escolar e da permanência do jovem e do adulto nas turmas da EJA, Segmento I, no Distrito de São Sebastião, Vitória da Conquista (BA), de 2013 até 2016. Utilizou como método o materialismo histórico dialético. Evidenciou que a EJA é vítima de políticas públicas sazonais, descontinuadas, sobretudo, no tocante aos alunos das escolas do campo, além de outros entraves, como turmas multisseriadas e condições materiais precárias de trabalho para os docentes, questões estas que potencializavam os elevados índices de abandono e evasão escolar.

Verificar se o discurso legal da Fundação Municipal para Educação comunitária (FUMEC) do município de Campinas (SP) garantiu o direito à educação para jovens, adultos e idosos foi o tema da pesquisa de Mafra (2017), que analisou textos legais por meio da análise de conteúdo proposta por Bardin (2009). Os resultados comprovaram que a educação, como um direito para os sujeitos da modalidade EJA, foi devidamente garantida, nos termos do discurso da instituição pesquisada, no período de 2013 a 2016.

A pesquisa de Pessanha (2016) situa importantes distinções entre acesso e permanência, tendo como contexto o PROEJA. Ela se propõe a investigar as formas que determinam a permanência dos estudantes e conseqüentemente compreender os fatores que têm dificultado o acesso ao programa. Analisando os editais dos processos seletivos de ingresso, verificou que, nos últimos anos, o panorama mudou positivamente para esse público, já que a seleção passou a considerar a perspectiva da inclusão.

Tratando do mesmo objeto da pesquisa anterior, o PROEJA, o trabalho de Visquete (2017) buscou compreender e analisar as causas dos processos de permanência e de não permanência dos trabalhadores alunos da EJA do IFMT, a partir da ótica dos próprios sujeitos, tanto daqueles que permaneceram, quanto daqueles que por algum motivo foram afastados. A opção metodológica utilizada foi o estudo de caso. A pesquisa identificou que atividades de cunho prático contribuíram para o fortalecimento da permanência. Além do mais, destacou como

desafios a serem superados o parco financiamento para a modalidade EJA, o número reduzido de profissionais e a concepção de atendimento assistencialista para esse público.

No que concerne à questão metodológica, todos os trabalhos realizaram pesquisas de cunho qualitativo, havendo variações quanto a métodos e técnicas de coleta e produção de dados – pesquisa de campo, documental, ou estudo de caso uno e múltiplo.

Com relação aos autores que dão sustentação teórica aos trabalhos, em ordem decrescente os autores mais citados são: Paulo Freire, Miguel Arroyo, Moacyr Gadotti, Jamil Cury, Sérgio Haddad e Maria Di Pierro, Jane Paiva, Noberto Bobbio, Otaiza Oliveira Romanelli, Thomas Humphey Marshall e Demerval Saviani.

No que diz respeito às categorias a posteriori eleitas como direcionamentos deste trabalho – direito à educação de Jovens e adultos, acesso e permanência na EJA, estrutura e funcionamento da EJA – encontram fundamento teórico com maior incidência nos trabalhos analisados em Freire (1987), Gadotti (2016), Jamil Cury (2015), Miguel Arroyo (2008), Di Pierro (2001) e Bobbio (1992), autores citados, pelo menos uma vez, em todos os trabalhos encontrados.

Objetivamente, a questão do acesso e da permanência foi o enfoque presente em todos os trabalhos. Além disso, sendo de maneira mais aprofundada ou superficial, todos abordaram o tratamento histórico dado à EJA no Brasil, contemplando sempre um cenário de exclusão, de subsidiariedade de ações estatais para com esse público e, no contexto contemporâneo, um olhar analítico otimista, sobretudo após a publicação da Constituição de 1988 e da Lei 9.394 de 1996, que estabeleceu de forma regulamentar a Educação de Jovens e Adultos como modalidade de ensino.

Com relação à categoria direito à educação – acesso e permanência na EJA – observamos que, segundo as conclusões exaradas pelos trabalhos, quando há alguma ação do Estado, esta não se constitui como uma política permanente e não ultrapassa os limites mínimo definidos em lei, permanecendo assim em uma concepção de educação apenas no plano compensatório.

No que concerne especificamente à permanência dos alunos da EJA no processo de escolarização formal, identificamos também que, de forma consensual, contrariando a lei, o processo de ensino e aprendizagem adotado localmente pelas instituições de ensino, quando leva em consideração as peculiaridades individuais e

a história de vida dos sujeitos tem forte influência na redução de evasão e abandono escolar, o que aponta com mais propriedade para a formulação de políticas públicas mais eficazes quando pensadas num contexto local.

Sobre a questão do abandono da educação formal, os trabalhos encontrados identificaram diferentes determinantes e motivações, referenciando as condicionantes do processo histórico excludente e de conflitos socioculturais que tem como consequência a reprodução e o aumento das desigualdades das condições materiais de existência, o que catalisa e agrava a questão do abandono da escola formal.

De maneira geral e consensual, as pesquisas admitem avanços em relação à EJA, sobretudo, por conta do advento da legislação regulatória associada à atuação de órgão fiscalizadores, no entanto, pontuam que ainda há um longo e difícil caminho a ser trilhado, na perspectiva da Educação de Jovens e Adultos como direito com garantia de acesso e permanência. Ademais, constatamos ainda que nenhum dos trabalhos analisados apresenta informações ou reflexões acerca da questão das responsabilidades legais atribuídas a entes e autoridades da educação.

Apesar das discussões e resultados refletirem a realidade de forma técnica e científica, entendemos que ainda é muito restrito o número de trabalhos de pesquisa de dissertações e teses acerca dessa modalidade, sobretudo na região Norte do país, onde identificamos apenas um trabalho – dissertação de mestrado, no estado do Pará (Oliveira, 2018), que desenvolve pesquisa acerca do acesso e permanência dos alunos da EJA no município de Bragança e que aponta que, na concepção dos alunos, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Educação Municipal mostram-se eficazes, sobretudo, no que concerne ao dinamismo e à motivação para a continuidade dos estudos, no entanto, os números têm mostrado altos índices de evasão, desistências e desativação de instituições de ensino.

Essa realidade da distribuição da produção acadêmica aponta uma estratificação regional já conhecida, inclusive exposta por Soares, Silva e Ferreira (2011) ao constatarem a região Sudeste como sendo o centro da produção acadêmica sobre Educação de Jovens e Adultos.

O levantamento das produções além de possibilitar nossa aproximação com o objeto de estudo serviu também de fundamento teórico para as diferentes seções da presente pesquisa. Além do mais, ratificamos que nenhuma das produções analisadas trata especificamente das penalizações a serem atribuídas a entes e

autoridades pelo descumprimento das determinações legais acerca da EJA, o que proporciona a esta pesquisa o requisito da originalidade.

1.3.2 Análise documental

A pesquisa documental, quando elevada ao patamar de estratégia principal de coleta e produção de dados e informações, inserida no planejamento analítico qualitativo favorece a análise processual dos achados inseridos num contexto histórico, político e social, desprendido de um posicionamento neutro do pesquisador.

De acordo com Alves-Mazzotti (1998), no contexto da pesquisa de natureza qualitativa, a análise documental é um tipo metodológico relevante tanto para a análise pormenorizada e inédita das informações obtidas, quanto para o anúncio de novas descobertas, novos pontos de partida eficazes ao desenvolvimento e ao aprimoramento de questões posteriores.

Esclarecemos que, apesar do recorte temporal desta pesquisa versar sobre o período de 2014 a 2022, a legislação analisada foi a vigente no período, ou seja, não restringimos a análise à data de publicação dos documentos, mas à vigência da lei, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1988, principal instrumento normativo que fundamenta toda a ordem legal em funcionamento no país. Além do mais, para a possibilidade de uma aproximação historicamente contextualizada, foi necessário o acompanhamento da evolução da legislação educacional brasileira, o que reclamou um olhar acerca dos precedentes referentes aos marcos regulatórios anteriores, uma vez que a presente tese versa sobre a repetição da exclusão do público da EJA no processo legislativo nacional. No quadro a seguir apresentamos os principais instrumentos legais que foram objetos de análise:

Quadro 3 - Legislação Educacional da EJA

INST. NORMATIVO	ÂMBITO/VIGÊNCIA	CRITÉRIO DE INCLUSÃO
CRF/1988	Nacional/Federal – desde 1988	Fundamentos do Estado Democrático de Direito/Normas de aplicação/adoção dos direitos

		sociais.
Lei 9.394 de 1996	Nacional/Federal – desde 1996	Principal regulamento do direito educacional
Resolução CNE/CEB Nº 01 de 2000	Nacional/Federal – desde 2000 a 2021	Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA
Portaria MEC nº 2.270 de 2002	Nacional/Federal – desde 2002	Institui o ENCEJA
Lei 13.415 de 2017	Nacional/Federal – desde 2017	BNCC
Resolução CNE/CP N. 2, de 22 de dezembro de 2017.	Nacional/Federal – desde 2017	Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular.
Lei 13.005 de 2014	Nacional/Federal – desde 2014 a 2024.	Plano Nacional de Educação
Lei nº 1.440 de 2020	Nacional/Federal – desde 2020	Normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública.
Resolução CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2020	Nacional/Federal – desde 2020	Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos.
Portaria MEC nº 188 de março de 2020.	Nacional/Federal – desde 2020.	Declara situação de emergência de saúde pública no âmbito da Educação Nacional.
Portaria MEC 343 de março de 2020	Nacional/Federal – desde 2020 a 2022.	Substituição das aulas presenciais por metodologia remota/on line.
Medida provisória nº 934 de abril de 2020.	Nacional/Federal – desde 2020, convertida na Lei nº 13.979/2020	Lei da Pandemia – estabelece medidas para educação.
Constituições Brasileiras de (1824, 1891, 1934, 1946 e 1967)	Nacional/Federal – nos respectivos períodos.	Precedentes da CRF/1988, olhar específico acerca do direito à EJA.

Constituição Estadual do Pará de 1989	Estadual do Pará – desde 1989.	Fundamentos do Estado Democrático de Direito/Normas de aplicação/adoção dos direitos sociais no âmbito estadual.
LEI N° 6.170, de 15 de dezembro de 1998	Estadual do Pará – desde 1988	Regulamenta o Sistema Estadual de Ensino do Pará.
Lei n° 8.186 de 2015	Estadual do Pará – desde 2015 a 2025.	Plano Estadual de Educação.
Documento curricular do Estado do Pará – 2019	Estadual do Pará – desde 1988.	DCNs e organização da educação básica no âmbito estadual.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na legislação analisada na pesquisa, (2023).

Os documentos selecionados estão organizados cronologicamente e disponíveis *on-line* nas páginas eletrônicas do Palácio do Planalto e da Assembleia Legislativa Paraense. Os critérios de inclusão levaram em consideração o tratamento direcionado à modalidade EJA, em relação às categorias de conteúdo: direito à educação, acesso, permanência, terminalidade e responsabilização de entes e autoridades. Conforme se observa, há documentos anteriores ao período delimitado na pesquisa – 2014 a 2022 – no entanto, reafirmamos que a análise está relacionada à legislação vigente nesse espaço temporal. A título de exemplo temos a CRF promulgada em 05 de outubro de 1988 e que está vigente até os dias atuais, inclusive sendo a principal norma legal a tratar da educação brasileira.

Acerca do movimento analítico adotado, partimos sempre do texto constitucional, que orienta a determinação das demais legislações nos níveis federativo, distrital e municipal, sob pena do padecimento de vício de inconstitucionalidade material ou formal, sendo a principal consequência, em caso de vício, a retirada do ordenamento jurídico válido da lei ou ato administrativo declarado inconstitucional. Conforme ilustramos:

Figura 5 - Simetria jurídica brasileira



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no princípio da simetria (2024).

Nesse sentido, obedecendo o princípio da simetria jurídica brasileira, a CF/1988 está no cume de todo o ordenamento jurídico brasileiro, sendo o ponto de referência e ancoragem por meio de normas que diretamente determinam prazos e edição de leis especiais, seja por meio da influência axiológica, ou por meio dos princípios constitucionais, explícitos ou implícitos.

Os documentos constante anteriores a CRF/1988 como, por exemplo, as Constituições Brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 possuem importância devido ao fato de constituírem os precedentes da ordem constitucional democrática e, portanto, sob a luz da historicidade e do movimento, categorias epistemológicas que entre outras categorias clássicas do materialismo dialético permeiam este trabalho, mostram a evolução ou o retrocesso de direitos constitucionais, neste caso em especial, os relacionados à Educação de Jovens Adultos.

O processo de aplicação das categorias a priori e a posteriori na análise dos documentos legais ocorreu da seguinte forma:

- ✓ Escolha do instrumento normativo;
- ✓ Contexto histórico, político e social de elaboração do instrumento normativo;
- ✓ Verificação e constatação de que o instrumento normativo anuncia o direito à educação de adultos;
- ✓ Forma como o direito é anunciado (direta ou indiretamente);

- ✓ Tratamento e regulamentação do direito (se em capítulo específico, ou se de forma esparsa no corpo do instrumento);
- ✓ Como a EJA deve ser atendida pelos entes e pelas autoridades responsáveis;
- ✓ Se a regulamentação pautada está em sintonia ou em contradição com a concepção de educação como um direito, se as disposições atinentes à EJA constantes nos instrumentos normativos atendem ao requisito da igualdade em relação à educação formal regular, se garantem o acesso, a permanência e a terminalidade (categorias a posteriori);
- ✓ Se atribuem aos entes ou autoridades sanções pelo descumprimento dos preceitos.

2 DAS CONCEPÇÕES DE ESTADO E EJA

Esta seção apresenta e discute a concepção de Estado vigente, por ser ele o responsável pela elaboração e aplicação da legislação educacional vigente no país, bem como sua relação com as demandas da EJA, com enfoque nas categorias a priori – acesso, permanência e terminalidade.

2.1 DA CONCEPÇÃO DE ESTADO VIGENTE NO BRASIL

As reflexões acerca da origem, da formação, do desenvolvimento e da função do Estado se fazem presentes na história do pensamento político e educacional desde a antiguidade clássica. Não temos a pretensão de exaurir o assunto, mas de buscar elementos informativos capazes de identificar a sua relação com a educação, em especial no que respeita planejamento, influência, produção e execução da legislação educacional.

De acordo com a historicidade da atuação dessa instituição chamada Estado, a principal razão que podemos atribuir a sua interferência no processo de elaboração dos marcos legais, consiste no fato de sê-lo o principal representante dos interesses das classes donas dos meios de produção e atuar como ferramenta eficaz de manutenção do sistema, do controle ideológico que se aparelha dos meios produtivos inteligíveis, como, por exemplo, a cultura e o registro da história, sempre contada pela lente dos vencedores e na perspectiva de uma sociedade classista e desigual.

Acerca de sua formação, o Estado não ocorreu de maneira pacífica e descontextualizada. São diversas as teorias explicativas que versam sobre sua origem, que vai desde a familiar, natural, contratual, ao Estado da autotutela, passando pela origem divina, até o Estado de origem jusnatural.

Autores clássicos do período das luzes, como Hobbes (2002), Locke (1998) e Rousseau (1983) sustentam a ideia contratual, de que o Estado é produto da modernidade, resultado da necessidade de organização de uma sociedade politizada que entra em consenso para melhor atender os interesses coletivos.

Santo Agostinho (354 a 430) e São Tomás de Aquino (1225 a 1274) sustentam a corrente jusfilosófica que explica a natureza do Estado como sendo um conjunto de valores e princípios éticos universais inerentes e inatos à própria natureza humana.

Noutro giro, Marx e Engels (1986) e Beck (2015) defendem o Estado como sendo produto do ordenamento político jurídico, originado no movimento de transposição da comunidade primitiva organizada pelas relações de parentesco para uma comunidade civil, organizada a partir da propriedade privada e do excedente gerado pelos meios de produção e depois, pela acumulação do capital, o que naturalmente o torna como principal instituição criadora e mediadora de conflitos, atendendo os anseios e as demandas de um grupo específico, organizado, com objetivos claros de manutenção do poder político e econômico.

Notamos, portanto, que, no contexto da modernidade, as teorias explicativas de origem do Estado estão pautadas num contexto histórico conflituoso de emergência da consolidação da classe burguesa, que necessitava maior liberdade diante das Monarquias e dos Estados Absolutistas europeus do século XVI, para a realização de negócios e ampliação de seus domínios. Assim, podemos afirmar que a queda do Estado Absolutista, notadamente, tem como fundamento não uma sucessão de fatos históricos descontextualizados, mas se deu por conta da imposição de demandas políticas e econômicas da classe burguesa, que estava em ascensão naquele momento e que se mantém no domínio estatal até na atualidade.

Independente da origem e dos fundamentos do Estado, a sua relação com a educação é um fato social, jurídico e político incontroverso, sobretudo, na realidade brasileira. Cury (1998) vai mais além, ao afirmar que, atualmente, não há Estado Nacional que não se referencie em seu direito positivo⁹ de regulação legal ou constitucional dos direitos sociais, entre os quais está a educação.

2.1.1 A concepção de Estado Classista adotada no Brasil e sua relação com a educação

Na obra de Marx (1997), apesar de a educação não ser objeto central de análise, o autor trata do tema como uma das ferramentas de opressão e controle

⁹ Direito Positivo: Direito vigente, praticado, constante das normas jurídicas em funcionamento num país.

ideológico do Estado em face do controle do proletariado. Nesse contexto, o Estado é naturalmente patrocinado pelas elites capitalistas representadas pela classe burguesa, ponto inclusive, aprofundado posteriormente por Louis Althusser (1918-1990), na obra *Aparelhos Ideológicos de Estado*.

No Manifesto do Partido Comunista de 1948, Marx (1977, p. 18) propõe a seguinte medida: “Educação Pública e gratuita para todas as crianças, abolição do trabalho das crianças. Tal como é praticado hoje. Combinação da educação com a produção material”. Percebemos, nesse ponto, a defesa da educação pública, gratuita e, naturalmente regulada pelo Estado.

Originariamente não há na caracterização do Estado elementos determinantes acerca de sua posição política ou econômica, devendo tomar para si uma concepção neutra, no entanto, vem sendo esboçado institucionalmente como estrutura individualizada, mesmo em suas entranhas sendo conduzido por grupos políticos e econômicos detentores do capital que o personificam, experimentando uma prática continuada de apropriação e expropriação do público pelo privado. Para isso, é necessário o aparelhamento, ou até mesmo a criação de espaços institucionais repetidores da ideologia capitalista, espaços para o suprimento das demandas de mercado consumidor e formação de mão de obra.

Trata-se de um desvio de funcionalidade institucional, pois no mundo do dever ser, nesse posto de soberania, é preciso uma instituição arraigada na sociedade, com autonomia e imparcialidade e com liberdade frente a demandas e pressões do tecido social. Esses são elementos indispensáveis para definir a “identidade” do Estado “acima dos grupos sociais”, apartada da exigência de legitimação capitalista que se impõe organicamente com a roupagem da neutralidade e defensora da igualdade.

Mészáros (2009) em “A Crise Estrutural do Capital” analisa como sendo evidente a relação entre capital, Estado e educação, ratificando a influência estatal sobre os direitos básicos da sociedade, o que, na maioria dos documentos institucionais aparece como Constituição¹⁰, direitos entre os quais consta a educação. O que na prática representa a efetividade e o avanço ideológico do

¹⁰ Segundo Lassale (2000), a Constituição seria a soma dos fatores reais de poder dentro de uma sociedade, como ela é na prática. Uma Constituição só seria legítima se representasse o efetivo poder social, refletindo as forças sociais que constituem o poder. Caso isso não ocorresse, ela seria ilegítima, seria uma mera folha de papel. Ex: Países ditatoriais que possuem Constituições figurativas.

capital que, nessa posição, tendo formalizada e consignada sua influência nos textos legais, atua eficientemente em nome do Estado e com aparência de legalidade, para oprimir todas as forças sociais contrárias ao avanço e ao domínio do sistema dominante, o modo de produção capitalista.

Nesse contexto, o Estado utiliza seu poder institucional, por meio de seus mecanismos de controle, sendo, portanto, a única instituição corretiva autorizada a intervir nas estruturas do capital. Esse movimento, segundo Mészáros (2009), é entendido como controle sociometabólico, um controle regrado, apto a atender somente os interesses das classes donas dos meios de produção. Em síntese, é entendido como a consolidação e a permanência da lógica capitalista, uma vez que o Estado passa a assumir todos os aspectos de beneficiamento e passa a ser o facilitador dos interesses de mercado, em harmonia com a lógica do capital que, por sua vez, domina amplamente as esferas existentes na sociedade, sejam elas econômicas, políticas, culturais ou ideológicas. Diante da realidade dos Estados Democráticos de Direito, é necessária a formalização desse papel que se dá por meio do processo legislativo, da viabilização de legislação flexível e emergencial, apta a atender imediatamente e sem burocracia às demandas e necessidades das corporações para a realização dos interesses do sistema econômico, alimentando assim o metabolismo do capital.

Para direcionar e garantir esse desenvolvimento sociometabólico, inevitavelmente o Estado se tornou uma estrutura complexa de coação e controle da sociedade, tendo, portanto, como seu principal papel, o de garantir e proteger as condições gerais de extração da mais-valia¹¹.

Não podemos olvidar da existência de uma ligação direta e dependente entre o mercado, a estrutura estatal e o cenário educacional, que se adequa perfeitamente para a realização dos objetivos direcionados à acumulação do capital, o que proporciona na sociedade um prolongamento e multiplicação da reprodução capitalista no tecido social.

Segundo Duarte Junior (2008), a instituição Estado não é, e nunca foi, patrocinadora dos interesses coletivos. Também não é inata à natureza social humana, mas indubitavelmente está a serviço dos interesses sociometabólicos do

¹¹ A mais-valia consiste na interpretação marxista de lucro e é a base de como essa corrente entende o funcionamento do sistema capitalista. É a partir da ideia de mais-valia que surge o argumento da luta de classes, que está na raiz dos ideais socialistas.

capital. Contraditoriamente é a ela que assume o comando de regulação dos conflitos sociais e ao mesmo tempo assume uma condição de parcialidade, apesar de nos embates erigidos no conjunto da sociedade aparecer como instituição mediadora e apaziguadora. Em sua essência, conduz todas as práticas políticas para facilitar o avanço capitalista dando as brechas necessárias para a consolidação da classe dominante.

Duarte Junior (2008) afirma, ainda, que a estrutura social é definida pela gestão estatal, com todas as relações ligadas ao desenvolvimento social orquestrados no âmbito das necessidades postas para a reprodução sistêmica das demandas e, conseqüentemente, das necessidades vitais da sociedade no contexto do modo de produção capitalista. Nessa dinâmica, todas as demandas sociais tendem a passar pelo crivo ideológico e social, naturalmente, gerido pelo Estado.

Assim, resta claro, que o Estado ideologicamente se sobrepõe e se auto afirma no controle da sociedade capitalista, consolidando-se, independentemente de sua natureza originária, como instituição classista. O discurso do bem comum é a justificativa entabulada pela classe dominante para persuadir as classes menos favorecidas, as quais só lhes resta a própria força de trabalho como moeda de troca, a fim de concretizar seus interesses sob o véu da autonomia do Estado. Dessa forma, todos os mecanismos institucionais, inclusive as leis reguladoras das relações sociais, são postos a serviço da promoção da ideologia e dos interesses das classes dominantes, subscritos como verdades naturalísticas e acima de qualquer questionamento de forma a garantir a continuidade da dominação econômica e política.

No contexto da materialidade de tais ações, está garantido o regular funcionamento do sistema capitalista, pois o Estado contratual, liberal, jusnatural, ou produto do conflito se adequa à realidade econômica, política e social e assegura a manutenção de direitos, deveres, contratos e outras assertivas próprias com as quais o sistema é posto em pleno funcionamento à revelia das condições materiais de igualdade.

Sob essa perspectiva, Harvey (2005) infere que a instituição estatal é o veículo seguro e constante, pelo qual se consolida toda a regulação na esfera da produção, da circulação e da troca, ou seja, arremata todas as etapas do ciclo do capital como instituição reguladora e demonstra seu caráter sempre ativo no movimento da sociedade.

Nesse modelo de gestão social, a democracia¹², segundo Marx (1996), é produção ideológica e cumpre o objetivo de ilustração de uma organização social irreal que ameniza os efeitos deletérios da veracidade, transformando as ações estatais que beneficiam apenas uma pequena parcela da sociedade em legítimas, justas e necessárias. Assim, é o Estado na sociedade capitalista e seu instituído governo a serviço dos donos dos meios de produção quem determina as demandas e o modo de vida de todos ao seu redor. É, portanto, instituição classista com vínculo de prestação laboral aos interesses de quem o controla e seus prepostos, seja a classe dominante nacional seja, a estrangeira, composta, via de regra, por grandes corporações econômicas.

Carvalho (2005) observa esse funcionamento classista do Estado historicamente presente na realidade brasileira ao constatar a incidência do aparelhamento de recursos públicos por corporações privadas nacionais e internacionais que perpassa emendas de leis constitucionais, subornos, esquemas sistêmicos de corrupção estrutural dos poderes que viabilizam a aprovação de nomes e orçamentos favoráveis ao circuito capitalista e às políticas públicas populistas de governo, entre outros aspectos, como a violência policial, processos eternamente procrastinados na fila do poder judiciário que asseguram a impunidade de criminosos do colarinho branco, infratores ambientais, malversadores de recursos públicos, etc.

A tendência posta na sociedade do controle do interesse coletivo evidencia a não democratização econômica e, com isso, os interesses da classe dominante acabam plenamente atendidos e tutelados, resultando no privilégio e na valorização dos setores privados em detrimento do público. A perspectiva de que é melhor aquilo que é privado vai penetrando no ideário das massas como forma de manipulação ideológica, de tal forma que subverte a ordem das coisas. E, o capital, via domínio privado, passa a controlar os espaços sociais, negando as conquistas da coletividade e fazendo ruir a suposta soberania do Estado.

No pensar de Beck (2015), esse aparelhamento ideológico é fundamento da atual acepção imposta de Estado, que representa a evolução bizarra e invertida da liberdade institucionalizada. Trata-se do Estado Neoliberal, criação evoluída do

¹² Democracia é um regime político, no qual os cidadãos participam igualmente dos direitos políticos — diretamente, ou através de representantes eleitos — incidindo na proposta, no desenvolvimento e na criação de leis e exercendo o poder da governação através do sufrágio universal.

sistema capitalista que vem se aperfeiçoando desde o final do Século XX, esforçando-se para atender as demandas insaciáveis do mercado que, sob o lema da reestruturação produtiva e em nome da eficácia e da eficiência em prol do bem comum, vem intervindo em todas as esferas organizadas da sociedade.

Assegura ainda Beck (2015) que o Estado Neoliberal, na conjuntura histórica brasileira, tem uma postura ostensivamente classista, assumindo pautas mais deletérias em nome da lucratividade, entre as quais constam:

- a) Destruição e precarização do trabalho;
- b) Redução ao mínimo legal dos direitos sociais, tais como saúde, educação, assistência social, segurança e moradia;
- c) Eliminação da legislação assecuratória social;
- d) Abertura dos mercados locais para o capital externo;
- e) Promoção escalar da miséria, entre outros.

O patrocínio desse cenário, onde vigora a redução e a exclusão de direitos e garantias, a adoção de políticas de meritocracia para as áreas sociais, como a educação, por exemplo, constitui o fundamento do capital e a ampliação da mais valia, concebendo assim o livre funcionamento do mercado, assumindo a formatação de políticas econômicas para o sistema e dominando as relações políticas e sociais.

Esse pensamento social e concepção de Estado Neoliberal elegem ideológica e contraditoriamente o trabalho como sendo condição essencial de sucesso e ascensão social e econômica, definindo assim os sujeitos individualmente como únicos responsáveis por suas histórias e trajetórias de vida, sendo eles os únicos responsáveis por seus processos decisórios, aptos a determinar sua condição econômica e social no mundo.

Embora aparentemente apresente um sistema lógico, o modelo de Estado Neoliberal despreza um entendimento historicamente elementar da sociedade, que advém de uma estrutura social que tem seu espólio pautado na desigualdade, onde o ponto de partida rumo às oportunidades não é determinado pela quantidade de horas trabalhadas, mas pela desigualdade de condições materiais de existência, fatores esses que estão previamente definidos pelas classes detentoras dos meios de produção e, assim, caracterizam uma sociedade estratificada em dois grandes grupos diferentes de sujeitos separados pela condição utilitária que cada um ocupa na engrenagem social. Tal modelo ignora ainda que o simplismo da lógica

mercadológica é insuficiente para garantir as igualdades de oportunidades rumo a melhores condições de existência. Há de se considerar também que o filtro da meritocracia é regulamentado pelo Estado que, sendo classista, representa ferramenta dos donos dos meios de produção, garantindo assim as condições ambientais e instrumentais necessárias para a perpetuação do cenário de exclusão sistêmica e estrutural das classes proletárias.

2.2 DA CONCEPÇÃO DE EJA E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO

Uma vez definida a concepção de Estado Classista, bem como sua relação com a educação, faz-se necessário analisar as concepções de Educação de Jovens e Adultos presentes na realidade brasileira, pressuposto necessário para a compreensão do cidadão como credor do Estado no contexto dos direitos sociais. De acordo com Di Pierro (2017), os paradigmas que modelaram a legislação educacional no percurso da EJA estão carregados de preconceitos, tradições e estratégias perversas de exclusão e utilitarismo patrocinados pelo capital.

Para Saviani (2017), a educação formal, quando pedagogicamente organizada e estruturada, ou seja, quando é transformada em processo formativo do sujeito, deve ser direcionada por três elementos: o filosófico, o teórico e o elemento procedimental de ensino. As concepções acerca de uma modalidade como a EJA, por exemplo, estão ancoradas na finalidade do ato educativo, portanto no campo da filosofia da educação. Arremata o autor supra, que as concepções filosóficas, ou simplesmente os paradigmas, nem sempre estão explícitas para o observador que, para identificá-las, deve realizar o esforço analítico crítico, no qual devem ser considerados os contextos histórico, social, político e legal, analisando, contudo, que EJA, como fenômeno social educativo, ocorre sempre em uma sistemática de relações de poder e de opressão.

Consigna-se que não há consenso teórico em relação às concepções, além do que, também não há neutralidade ou pureza teórica nas propostas educativas adotadas pelo Estado Brasileiro no decorrer da sua história. Naturalmente é possível identificar a combinação das concepções.

Ao longo da história institucionalizada dessa modalidade de ensino no âmbito nacional, segundo Di Pierro (2017), percebemos claramente três concepções educacionais que influenciaram a construção dos instrumentos legais e de suas respectivas políticas públicas educacionais, são elas: a educação compensatória ou assistencialista, a educação como direito e a educação ao longo da vida.

Ordinariamente, como fenômeno social, a educação e suas concepções recebem influências do momento social e político pelos quais passa a sociedade. Vejamos que no período colonial e imperial brasileiro, diante da forte influência da ética cristã e da educação jesuítica, há o predomínio da concepção assistencialista, baseada na caridade institucional e estatal. No período posterior, quando vigorou o primeiro processo de formação do parque industrial brasileiro, predomina a concepção compensatória, com foco na alfabetização conjugada à formação da mão de obra fabril. E por fim, sob a égide da redemocratização do país, com o advento da Constituição de 1988, vige a concepção de educação de jovens adultos como um direito subjetivo irrenunciável e inalienável.

2.2.1 Da concepção assistencialista de EJA

A concepção de EJA como uma modalidade assistencialista de educação traz consigo o estigma de que a adultos e idosos a educação não é um direito a ser garantido, mas uma benesse da sociedade civil ou do Estado de acordo com a voluntariedade daqueles e a discricionariedade deste.

De acordo com Libâneo (2012), nos termos da concepção assistencialista, a educação formal para as pessoas que por algum motivo não tiveram acesso à educação em idade apropriada, assume o papel de redentora da sociedade, tendo como função precípua a correção de rotas, o apaziguamento de problemas sociais, como a fome, a pobreza, a criminalidade a violência, etc.

Trata-se de estigma histórico direcionado pelas elites nacionais à população pobre do país que inicia com a educação jesuíta e se consolida com a abolição da escravidão em 1888. Saviani (2017) nomeou essa concepção de Pedagogia Brasília, modelo pedagógico no qual o aluno adulto é carente de inclusão por uma sociedade tida como escolarizada. Assim, a prática educativa se baseava em princípios da ética cristã, na lógica da caridade, do conformismo e do desapego aos bens materiais. Essa concepção foi predominante no Brasil durante todo o período

colonial. Esse modelo gerou o conformismo das classes desvalidas, assegurou a mão de obra barata e necessária para a organização colonial e se fortaleceu através do simples discurso de uma vida melhor após a morte. Esse movimento foi eficiente para o enriquecimento da ordem dos jesuítas, que utilizava em seus empreendimentos, de forma gratuita, a mão de obra indígena sem nenhum ônus.

Ao revisitar a realidade da EJA no Brasil Colonial e Imperial, identificamos que a educação formal filantrópica tinha o objetivo de alfabetizar adultos livres, indígenas e libertos que não dominavam a linguagem escrita. O objetivo estatal nesse cenário era o de alfabetizar as camadas populares. Segundo Souza (2007), essa concepção ficou ainda mais explícita com o advento da Lei nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881¹³, regulada pelo Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881, e com a Constituição de 1891, instrumentos que restringiram a capacidade eleitoral ativa e passiva dos analfabetos, o que na época representava aproximadamente 80% da população nacional.

A visão de limitação imposta e que estigmatizava as pessoas que não dominavam leitura e escrita no Brasil Colônia e Império, segundo Arroyo (2008), contribuiu com os atuais rótulos modeladores sobre os sujeitos da EJA, retirando deles sua condição humana de pessoas com potencial de desenvolvimento, autonomia e autodeterminação e atribuindo-lhes, simplesmente, a condição de desvalidos, defasados e desafortunados. Conseqüentemente, essa dinâmica os excluía das prioridades estatais acerca dos processos de aquisição, conquista e regulação de direitos sociais.

A partir da lógica do capital, da luta de classes e da ideologia necessária para a manutenção da ordem social, a concepção assistencialista de EJA pôde assumir ainda duas posições: a primeira de que consiste em uma política indutora de generosidade paraestatal, em cooperação com a sociedade civil organizada de apoio e acolhimento aos pobres e desvalidos; a segunda, que aponta o assistencialismo como uma ferramenta de controle social e manutenção ideológica dos excluídos, na maioria desempregados, nas palavras de Marx (1986), ferramenta

¹³ Lei Saraiva, Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, foi a lei que instituiu pela primeira vez o Título de Eleitor, proibiu o voto de analfabetos e adotou eleições diretas para todos os cargos eletivos do Império brasileiro: senadores, deputados à Assembleia Geral, membros das Assembleias Legislativas Provinciais, vereadores e juizes de paz. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva>

de controle e manutenção do exército de reserva (desempregados), reguladora do custo/valor da mão de obra.

O fato é que, independente do posicionamento trilhado, na concepção assistencialista, estão presentes dois personagens: o detentor e o receptor de uma benesse, de um presente. O que se visualiza é sempre o acesso regrado aos direitos sociais mínimos e, especificamente, nesse caso, à educação formal. Apesar do romantismo da relação assistencial, as posições de poder, dominado e dominante, não desaparecem, pelo contrário, consolida-se a existência de um sentimento de dívida por parte de quem recebe o presente, nesse caso, sempre a classe menos favorecida, hipossuficiente da relação.

2.2.2 Da concepção compensatória de EJA

Para a compreensão da concepção de EJA compensatória, faz-se necessário entender o lugar da escola no sistema capitalista de produção, a qual deve produzir um sujeito com capacidade de reprodução dos ideais dominantes. Para tanto, a escola deve ser usurpadora da capacidade crítica e emancipatória do sujeito, não deixando qualquer margem de percepção das contradições e de sua condição de excluído.

Com o advento da industrialização do país, na primeira metade do Século XX, surge a necessidade urgente de aquisição de mão de obra qualificada para atender as demandas fabris, conseqüente ocorre a intensa migração da população rural para o espaço urbano, apontando para a importância da oferta de educação formal ou profissional para jovens e adultos.

Segundo Galvão e Di Pierro (2011), as mudanças sociais da primeira industrialização brasileira ocorridas nas duas primeiras décadas após a Proclamação da República refletiram diretamente no tratamento constitucional de 1934 da educação de jovens e adultos que, na vanguarda, reconhece no plano formal a educação como direito de todos, sendo a responsabilidade de sua oferta repartida entre família e Estado.

No entanto, apesar do aparente avanço formal legislativo, permanece no cenário material a dinâmica compensatória para a EJA, cujo objetivo central do processo de ensino e aprendizagem não é a formação cidadã, mas a formação da força de trabalho. Independentemente de caráter qualitativo e peculiaridades

subjetivas, necessidades, garantias jurídicas, ou direitos sociais dos demandantes, o que importa é assegurar a disponibilidade de mão de obra. Alegoricamente refletindo, o ser humano é transformado em uma peça fabril, um processador ágil e eficiente, produzido em larga escala a ser plugado na memória do sistema de produção capitalista, que está de prontidão a um custo baixo para operações imediatas. Essa lógica coloca o ser humano em uma posição de objeto, substituível, coisificado, distante do entendimento amplo e crítico do processo produtivo, apartado de sua capacidade de sujeito de direitos.

Essa concepção de educação como mero instrumento preparatório para suprir as necessidades do mercado de trabalho, de maneira não uniforme, permeia toda a discussão acerca da EJA. Segundo Paiva (1987), a ampliação das discussões acerca de instrumentos normativos sobre a EJA no país ocorreu de forma mais incisiva a partir da década de 1930, quando foram identificados movimentos, ainda que isolados, mas que tiveram alguma relevância. Tanto é que, em 1933, por meio do Decreto n. 4.299, foi disposta especificamente a estrutura e a reorganização da EJA como sendo uma oferta de cursos populares de aperfeiçoamento profissional no período noturno.

No entanto, a regulamentação legal, mesmo com previsão na Constituição de 1934, não foi suficientemente eficaz para resolver a questão do analfabetismo no país, que, segundo o IBGE (1995), acometia 56% da população brasileira acima de 15 anos de idade, nem mesmo a questão da demanda de mão de obra qualificada.

Constata-se, portanto, que as demandas inerentes à industrialização também se distanciam dos ideais de um projeto de Estado Democrático, uma vez que, pelo menos naquele momento, não se amoldavam às condições impostas pelo capitalismo industrial.

Nesse processo de construção e entendimento da concepção assistencialista da EJA, destacamos também a influência da Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas (UNESCO), que foi criada em 1945 para fomentar iniciativas direcionadas à erradicação e combate ao analfabetismo nos países considerados pobres, ou seja, de terceiro mundo.

Consoante ao entendimento de Paiva (1987), a iniciativa da UNESCO, independentemente do mérito acerca das reais intenções, serviu de indução para que os Estados Nacionais, em especial os latino-americanos, passassem a implementar juntamente com a sociedade civil organizada movimentos políticos

legislativos em prol da educação formal de jovens e adultos, o que, no cenário brasileiro, a partir da década de 1940, restou materializado pela adoção e realização de movimentos, conferências, campanhas e programas em prol da educação, como por exemplo: Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA) de 1947; Movimento de Cultura Popular (MCP), no período de 1960; os Centros Populares de Cultura (CPC), de 1961 a 1964, associados à União Nacional dos Estudantes (UNE); a Campanha “De pé no chão também se aprende a ler”, de 1961 a 1964; o Programa Nacional de Alfabetização (PNA), em 1964, entre outros.

Apesar desse período ser considerado o período das “luzes” sobre a educação de jovens e adultos no Brasil, o caráter compensatório da oferta persistia. Tanto é que, no período militarizado do país a partir de 1964, foi criado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), cujo objetivo precípua era suprir a indústria com mão de obra qualificada e alfabetizada. De maneira geral, os sujeitos eram tidos inicialmente como pessoas sem conhecimentos mínimos necessários para atuação no mercado de trabalho e socialização.

Essa concepção permaneceu atrelada aos projetos legislativos, como exemplo podemos citar a edição da Lei n. 5.692/71, que instituiu o ensino de 1º e 2º graus e regulamentou o ensino supletivo como proposta de reposição de escolaridade, suprimento, aperfeiçoamento da aprendizagem e qualificação, sinalizando para a profissionalização.

De acordo com Kraner (1982), as concepções compensatórias de educação, muito embora presentes no cenário brasileiro desde a redemocratização da república, consolidaram-se a partir da década de 1960, com a implantação do MOBRAL como uma das principais bandeiras sociais do Governo Castrense.

Uma das mais relevantes peculiaridades da concepção compensatória é a associação do labor profissional à sala de aula. A formação apressada, com carga horária reduzida e conteúdos básicos convencia os alunos de que seu direito à educação estava sendo assegurado. Quanto aos dominantes, restava-lhes a certeza de que sua posição na pirâmide social estava longe de ser questionada, sobretudo, pelas classes subalternas, situação esta que materializa o Estado, as agências de comunicação e a própria escola como instrumentos eficazes de controle e manutenção ideológica a serviço do capital.

No entanto, um movimento promovido pelo capitalismo internacional, incomodado pela instabilidade política dos governos militares, assente para a

necessidade de democratização e desmilitarização dos governos da América Latina. Esse movimento compôs a necessidade de uma agenda liberal e, no que diz respeito à educação, partiu da ideia de ascensão social dos sujeitos formalmente inseridos no processo educacional. Nesse sentido, passou-se a defender o direito de todos à educação.

De acordo com Elsas (2012), a escolarização formal passou a ser requisito e esperança para as classes excluídas em busca de escalada social e econômica. O paradigma de compensação passou a reproduzir a ideia de igualdade de oportunidades, de meritocracia, no entanto sem olhar para a questão da qualidade da educação ofertada, o que naturalmente colaborou para a manutenção da desigualdade e exclusão.

Sob a perspectiva da contradição, é necessário dizer que houve a ascensão social de alguns, porém, de acordo com a análise metafórica de Arroyo (2014), a ponte de acesso era apenas uma “pinguela¹⁴”, o que significa que o número de acessos foi extremamente reduzido e atendeu apenas aos interesses de divulgação das campanhas governamentais.

Os programas compensatórios, na maioria dos casos, nada mais foram que uma estratégia mercantil, pautados em uma educação aligeirada, com carga horária e currículos reduzidos, simplificação das atividades avaliativas e um verdadeiro risco para o desenvolvimento humano. Isso ocorreu, sobretudo, pela superficialidade de conhecimentos científicos deveras complexos e que requerem maior rigor, sistematização, maior grau de dedicação, preparo e responsabilidade tanto do professor, quanto dos alunos na hora de serem trabalhados, além disso, requerem também disponibilidade de tempo e estrutura adequada para o seu desenvolvimento.

2.2.3 Da concepção de EJA como um Direito

A concepção da educação como direito assenta-se na ordem democrática instituída pela Constituição Federal de 1988 e deve ser entendida como superação formal do paradigma do assistencialismo, além de uma ferramenta eficaz de superação das relações verticalizadas.

¹⁴ Expressão comum utilizada por moradores da região amazônica que significa ponte artesanal, precária, construída por troncos rústicos, onde a tramitação é extremamente arriscada.

Os artigos 205, inciso X e 208, inciso I da CF/1988 são taxativos no anúncio da concepção de EJA adotada:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

X - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Brasil, 1988, s.p.).

Essa concepção, empenhada pelo texto constitucional, abre um leque de prerrogativas, direitos, obrigações e garantias na ordem jurídica positivada, inerentes não apenas à superação de paradigmas anteriores, como também à elevação da educação ao patamar de direito fundamental, inerente à própria construção de cidadania dos sujeitos.

De acordo com Cury (2007), a educação como direito deve ser entendida como uma resposta revolucionária das classes desfavorecidas ao Estado opressor, em busca da conquista dos ideais de cidadania, política e justiça social. Nos termos dessa concepção, o direito galgado não se resume a mero acesso e permanência, mas também a padrões de qualidade necessários aos conhecimentos científicos e eruditos elaborados pela atividade humana. Tal entendimento acerca da concepção de educação adotada pelo texto constitucional foi taxativamente corroborado com a elevação da qualidade ao nível de princípio constitucional, no art. 206, VII da CRF/1988 “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988).

Além disso, essa concepção educacional sustenta a responsabilidade da instrução formal sob as tutelas direta e indireta do Estado. A primeira por ser ele o principal prestador do serviço e único regulador; a segunda, por condicionar ao Estado a função de controle geral e total da atividade, mesmo quando a oferta do serviço é dada por meio de outorga à iniciativa privada.

Sob uma perspectiva mais ampla acerca do direito à educação, Bobbio (1992) também defende que se trata de um produto resultante da superação do súdito sobre o soberano. Fazendo evidente alegoria referente à possibilidade de o sujeito,

nesse caso, o súdito, opor-se ao próprio Estado, o soberano, quando necessária a exigência e o controle de seus direitos constituídos.

Nesse paradigma, o direito à educação ganha aspecto de subjetividade, de questão de ordem pública podendo ser exigido na jurisdição por qualquer sujeito, na condição de cidadão, de credor das políticas públicas e sociais. Dessa maneira a EJA ganha, pelo menos nos planos legal e teórico, uma perspectiva de praticidade e aplicabilidade mais ampla, de cidadania, de irrenunciabilidade, de direito fundamental, de impossibilidade de redução utilitarista, como possuía em concepções, legislações e regulações anteriormente apresentadas.

No entanto, Arroyo (2005) sustenta que os estigmas de suplementar, acelerada, apressada marcam as concepções de EJA anteriores a CF/1988. Todavia, a institucionalização como modalidade de educação para aqueles que por algum motivo não tiveram acesso à escola na chamada idade certa deve ser encarada como uma conquista frente ao Estado opressor, que sempre direcionou a esse público uma perspectiva reducionista de formação baseada sempre na ideia de mínima, em relação a conteúdos, carga horária, estrutura e financiamento.

Nesse entendimento, o direito à educação formal se dá por conta de uma necessidade humana de socializar-se e não somente da necessidade de enquadramento às engrenagens do trabalho. Não estamos aqui descartando, ou colocando em segundo plano a formação para o trabalho, que também encontra afago constitucional, porém, advertimos que se trata de mais uma dimensão, mais uma faceta da formação social humana, ou de mais um direito, que deve ser considerado justaposto à escolarização pautada na formação geral do sujeito, na promoção das condições necessárias para a formação da consciência crítica e no consequente exercício da cidadania.

Importante destacar que o art. 208 da CF/1988 consigna o direito à educação ao longo da vida. Na perspectiva de compreensão da educação como um direito, social, humano e subjetivo, essa ideia se depreende do fato de que os sujeitos deverão ter o acesso e a permanência garantidos durante toda sua existência, de acordo com sua autodeterminação.

Advertimos que o entendimento supra não se comunica com a concepção de educação ao longo da vida que surge na década de 1970 como um meio termo entre a concepção assistencialista e a educação como um direito. De acordo com Ventura (2013), a ideia de educação ao longo da vida foi pensada à luz das estratégias de

organismos internacionais, tais como a UNESCO e o Banco Mundial, como resposta adequada às necessidades de mão de obra qualificada ditadas pela nova ordem do sistema de produção capitalista, uma vez que está focada na classe trabalhadora que não teve acesso à educação formal em idade própria, tem, porém, apenas o foco profissionalizante como forma de atender as demandas do mercado de trabalho. Trata-se, portanto, tão somente, de relação entre educação e dinâmica econômica, ou seja, a produção da legislação e a consecução das políticas públicas devem possuir como radares as políticas de emprego, a evolução tecnológica e fabril, a eficácia produtiva em torno da competitividade e empregabilidade.

Nesse sentido, a aprendizagem ao longo da vida não tem nenhum compromisso com a formação humanística nem com a emancipação dos sujeitos. Na realidade, a dependência e a subordinação às necessidades do capital, que é instável e dinâmico, exigem produção legislativa e administrativa, bem como políticas públicas de formação contínua, capazes de atender as necessidades imediatas da economia, justificando assim a aprendizagem constante, ao longo da vida, como forma de manter a empregabilidade.

Nos termos do Parecer nº 11/2000 do CNE/CEB, o qual analisaremos com maior rigor e vagar doravante, na função qualificadora, direcionada para EJA, subsume-se perfeitamente a concepção de aprendizagem ao longo da vida. Assim como a Constituição Federal de 1988, art. 206, IX, incluído pela EC nº 108 de 2020. E por fim, a Lei 9.394 de 1996 (LDB), art. 3º, XIII, art. 37 caput, art. 58 § 3º incluídos pela Lei 13.632 de 2018 e art. 60-A § 2º, incluído pela Lei 14.191 de 2021.

Historicamente a concepção de educação ao longo da vida nem sempre esteve alinhada e a serviço das necessidades do capital. De acordo com Silva (2020), essa concepção, que surgiu na Europa no contexto da Segunda Revolução Industrial, estava associada a premissas contrárias ao sistema capitalista de produção, assentada em ideais de emancipação de que as pessoas, na condição de cidadãos, independentemente da idade, deveriam ter direitos e condições de acesso à educação formal.

Todavia, a partir de um movimento político, interpretativo e polissêmico transversal no início do Século XX, a concepção mudou seu significado e passou a atender as demandas de capacitação técnica apressadas e exigidas pela lógica do capital, o que afirma a capacidade das elites de se apropriarem e ressignificarem as pautas sociais, colocando-as a sua disposição.

2.3 DO ACESSO, PERMANÊNCIA E TERMINALIDADE

Nos termos da análise das concepções de EJA e sua relação com o estado classista brasileiro, é possível constatar a morosidade do processo em que se insere essa modalidade educacional rumo à democratização desse direito, que só se formaliza de acordo com os princípios de igualdade e direito irrenunciável a todos e todas em 1988 com o advento da Constituição Federal. No entanto, apesar do anúncio constitucional, a materialização do direito necessita da instrumentalização de condições adequadas para sua efetivação, que devem ser implementadas pela legislação extravagante. Nesse sentido, para o combate à exclusão da EJA, bem como para sua equiparação com a educação regularmente ofertada no país, é necessária a garantia de acesso, permanência e terminalidade desse público à educação formal.

O acesso irrestrito, a permanência e a terminalidade de todos e todas à educação, independente de condição social, política, ou idade etária, perpassa vários séculos da história nacional, apesar da realidade atual garantista e pautada na equidade de condições para acessar, continuar e concluir o ensino formal. O problema da desigualdade e da inequidade ainda é persistente, reforçando um cenário de exclusão de direitos básicos.

Na seção seguinte, ao analisar o texto da CF/1988, apresentamos uma incursão a todas as constituições que estiveram vigentes no Estado Brasileiro desde 1824 até 1988. Nelas, podemos constatar a existência do anúncio do direito à educação para todos e todas. No entanto, contraditoriamente, o número de analfabetos no país permanecia crescendo. Oliveira (2003) informa que, em 1872, apesar da garantia constitucional da Constituição Imperial de 1824 de consignar o direito de todos ao acesso à escola pública, o analfabetismo brasileiro alcança o percentual de 86% da população. Mesmo com a vigência das constituições de 1891, consignando, em seu art. 35, a educação como um direito universal; a de 1934, que determinou a educação como um direito irrestrito e responsabilidade da família e do Estado, em seu art. 149; a de 1967, que anunciou explicitamente, no art. 169, o combate ao analfabetismo e por fim a de 1988, que garante acesso, permanência e conclusão da educação formal independente de qualquer condição, inclusive etária, em seu art. 205 e seguintes, o problema do acesso persiste, pois, mesmo com todos

os investimentos, programas, planejamentos e regulamentações, o censo de 2022 (INEP), constatou ainda um índice de analfabetismo de 7% da população brasileira maior de 15 anos, o que nos leva a refletir se a legislação educacional é realmente viável e eficiente para garantir a escolarização formal aos jovens e adultos.

As justificantes do Estado Classista para a ineficácia das medidas de acesso, permanência e terminalidade à educação versam sobre as dimensões continentais do país, suas diferenças culturais e sociais, a necessidade primeira de erradicação da pobreza, a necessidade inicial de geração de renda, a necessidade de ampliação dos investimentos em educação vinculados inclusive ao PIB nacional, os problemas de corrupção e malversação do uso de verbas e equipamentos públicos e, até mesmo, a falta de motivação de alunos e o não comprometimento dos profissionais da educação. Tais justificativas parecem nos levar a um dilema, um beco sem saída em relação a essas questões.

De outro modo, sustentamos a possibilidade de direcionamento dessa questão e de estabelecer um bom combate em relação à ideologia implementada pelo Estado Classista Brasileiro, que não está fazendo o suficiente para garantir, de fato, a realização dos direitos constitucionais em relação à EJA, pois sustenta o discurso da impossibilidade de realização do acesso a uma escola para todos e todas e fomenta a existência de uma educação dualista, com a necessária qualidade para as elites, mas com a exploração legal de uma educação de qualidade precária oferecida pela iniciativa privada para o público hipossuficiente, garantindo a exploração desse mercado por grandes corporações que, inclusive, em seus contratos sociais nada tem a ver com a atuação em educação. Ou seja, a questão do acesso à educação para o público da EJA enfrenta o entrave não só jurídico, mas de uma relação de poder, em que de um lado estão os donos dos meios de produção, que direcionam a política e os investimentos públicos e, de outro os que gozam somente do patrimônio de sua força de trabalho.

Bobbio (2004), em “Era dos Direitos”, busca explicar a existência das desigualdades nas sociedades modernas relacionadas à consecução dos direitos sociais, pontuando que sua realização é dependente de uma classe embrionária de direitos de primeira geração frente ao próprio arbítrio do Estado, que são os direitos políticos, entre os quais constam a liberdade e a igualdade. Só então seria possível a exigência dos direitos sociais, como por exemplo, a educação.

A reflexão impetrada por Bobbio se adequa perfeitamente à realidade brasileira, uma vez que é possível observar, na seção III deste trabalho, que a nossa legislação educacional é garantista e detalhista em relação à educação, anuncia e regulamenta o funcionamento do acesso, da permanência e da terminalidade à educação básica, determinando o acolhimento social nas instituições de ensino formal, estabelecendo transporte, alimentação, infraestrutura adequada, investimentos progressivos, impossibilidade de recusa a matrículas, flexibilidade de horário, abordagem pedagógica compatível com a faixa etária, exames de certificação, educação técnica profissional, dispensa de atividades extracurriculares, etc. Porém, apesar de todo o aparato legal, os problemas do não acesso, da evasão e do abandono permanecem.

E ainda com relação à meritocracia, à falta de motivação e despreparo de docentes e discentes da EJA, entendemos se tratar de uma ideologia imposta pelo Estado Classista que merece ser superada, pois quanto maior é a situação de desigualdade social enfrentada por uma sociedade, menos se pode invocar a meritocracia, já que, nesse caso, ela continuará a persistir a serviço da manutenção das desigualdades, que são benéficas ao modo de produção adotado.

Enfim, se, por um lado, a sociedade brasileira, que, por força constitucional, é democrática, assumisse simplistamente o modelo democrático na consecução do acesso, da permanência e da terminalidade da educação de jovens e adultos, por outro, estaria patrocinando a redução de direitos e a promoção das desigualdades. Contudo, defendemos que cabe ao Estado não apenas declamar direitos, mas também garantir condições para a sua concretização e responsabilizar-se pelo acesso, permanência e terminalidade de todos e todas, inclusive do público da EJA na educação formal, bem como zelar corretamente pelos recursos e condições destinados à educação.

2.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO E DE GOVERNO COMO ESTRATÉGIA DO ESTADO CLASSISTA PARA MITIGAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS

A abordagem aqui sobre políticas públicas tem finalidade instrumental de contribuir com o entendimento da concepção de Estado e de EJA adotada pela

legislação educacional brasileira. De acordo com Bobbio (2002), políticas públicas são um conjunto de ações operacionais manejadas pelos entes estatais, prioritariamente executivas que colocam em prática e dão vida aos comandos legislativos destinados à resolução das demandas sociais urgentes. Na mesma linha de raciocínio, Dias e Matos (2012) definem-nas como ações de governos acerca das atividades essenciais de responsabilidade do Estado, legitimadas a partir de instrumentos normativos. Os autores corroboram o entendimento, portanto, de que pensar conceitualmente a expressão políticas públicas significa conceber a intervenção direta do Estado e, já levando em consideração os pressupostos explícitos do Estado Neoliberal, significa estar em uma zona de conflito, uma vez que, para esse modelo estatal, a intervenção é principiologicamente deletéria.

As políticas públicas são manejadas em diferentes campos de atuação estatal, porém com mais intensidade no econômico e no social, uma vez que é aí onde geram maior visibilidade. No entanto, nem sempre conseguem o resultado prático almejado ou determinado no instrumento legal instituidor.

Outro ponto propedêutico para o entendimento a ser levado em consideração consiste na constatação de que existem distintas definições e tipos acerca de políticas públicas. Nesse sentido, Rua (2009) compreende que, apesar de uma política pública ter como ponto de partida sempre uma decisão política, nem sempre ela se materializa de fato como política pública, o que, desde logo, implica uma estratificação do entendimento conceitual diferenciando entre uma abordagem estatista ou multicêntrica.

Seguindo o entendimento de Rua (2009), políticas públicas do ponto de vista estatista são aquelas em que as decisões são exaradas pelos entes governamentais. Essa abordagem até admite que entidades e pessoas desvinculadas do Estado tenham alguma influência no processo de planejamento das ações a serem adotadas, porém as decisões e os direcionamentos permanecem com a administração pública. No contexto da abordagem multicêntrica, independentemente do executor da ação, seja ele público ou privado, o que importa para a caracterização de uma política pública é a origem do problema. Se ele for público e de interesse da coletividade, isso bastará para caracterizar a ação de enfrentamento como sendo uma política pública.

Independente da abordagem, seja estatista ou multicêntrica, do ponto de vista funcional, para Souza (2006), política pública sempre compreenderá a normatização

da garantia dos direitos inerentes à cidadania em todos os espectros sociais, culturais, étnicos e econômicos, os quais constituem o cerne de um Estado Democrático.

Nesse cenário classificatório, importa ainda destacar os diferentes tipos de políticas públicas. Lowi (1964) apresenta quatro classificações, as quais se protraem no tempo, são elas:

- 1) Políticas Públicas Regulatórias estabelecem determinados padrões de comportamento e serviços a serem prestados por entes públicos ou entidades privadas e se constituem em ordens mandamentais de fazer ou não fazer, tudo em benefício do melhor interesse coletivo;
- 2) Políticas Públicas Distributivas são aquelas que ignoram as limitações financeiras dos cofres públicos e objetivam contornar problemas sociais específicos, de populações ou grupos determinados com o fomento para a consecução de direitos e garantias direcionadas para determinadas categorias;
- 3) Políticas Públicas Redistributivas envolvem a alocação de bens e serviços a categorias sociais específicas, no entanto, a alocação de recursos é direcionada a grupos sociais ou categorias profissionais específicas;
- 4) Políticas Públicas constitutivas são consideradas de caráter instrumental, pois consistem basicamente na distribuição de atribuições e responsabilidades para determinados segmentos da sociedade para elaboração e implementação das ações. Em um Estado Democrático, por exemplo, definem a forma de participação popular nas questões de saúde, educação, segurança e até mesmo no processo de escolha dos dirigentes.

O fato é que, independentemente, da classificação, a política pública nasce a partir de uma problemática social que exige uma ação pontual do Estado no sentido de ofertar uma solução, ou de, pelo menos, minorar o sofrimento da coletividade, sendo o seu fim último o bem comum, a redução das desigualdades e a maior equivalência/equidade material.

Com relação aos problemas sociais que reclamam ações do Estado, eles são, de fato, ilimitados, diante dos recursos e ao aparato limitado dos entes estatais, até porque tais problemas podem ser de ordem histórica estrutural, como, por exemplo, o analfabetismo de jovens e adultos no país. Eles também podem aparecer

repentina e incidentalmente, como, por exemplo, a pandemia da Covid-19¹⁵, em 2019, ou até mesmo o rompimento de uma barragem¹⁶ fazendo desaparecer uma cidade inteira.

Para o funcionamento do Estado e a consolidação de sua legitimidade e função social, torna-se necessário o atendimento às demandas sociais. Importante é o entendimento de que as ações precisam ser estruturadas sequencialmente, de forma a tornar possível, ou pelo menos visível, a busca do bem comum. Assim, é inevitável a formação, na prática, de uma agenda de prioridades do ponto de vista do poder público, ou seja, definir o que deve ser imediatamente atendido. A agenda de atendimento precisa ser consistente ao cenário real, mas não necessariamente ao cenário de vulnerabilidade e de demandas da população. Na maioria das vezes, esse cenário tende a observar a conveniência política e, não necessariamente, as demandas reais ou emergenciais.

Nessa dinâmica, para Secchi (2012), as políticas públicas tendem a passar pela fase da formulação, na qual consta a delimitação do problema, a definição do público a ser atendido, a proposição de soluções que devem ser anunciadas e efetivadas, a definição da fonte de fomento ou dos recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos alocados, o prazo da ação, as formas de controle e fiscalização e, por último, a avaliação que deve ser permanente.

No presente entendimento de política pública apresentado, independentemente do autor, há um ator ou gestor principal responsável por sua definição, planejamento, implementação, fiscalização e avaliação, qual seja, o Estado. No entanto, esse ente, o qual já apresentamos anteriormente sua origem, definição e concepção, consiste basicamente em um aglutinado de entidades e agentes permanentes que possibilitam as ações em nome da coletividade. Tais ações são materializadas pelo centro gestor do Estado, ou seja, o governo.

Nesse caso, segundo Rocha (2009), o governo pode ser identificado pelo grupo político que está na direção, gestão, comando do Estado, sendo ele a

¹⁵ Infecção respiratória causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2. A doença é potencialmente grave, altamente transmissível e espalhou-se por todo o mundo. <https://covid.saude.gov.br/> - acesso em 14/02/2024.

¹⁶ Em 5 de novembro de 2015 o Brasil passou pela sua maior tragédia ambiental com o rompimento da barragem de Fundão em Mariana da Empresa Samarco. Pouco tempo depois, em 25 de janeiro de 2019, uma nova tragédia, o rompimento da Barragem do córrego do Feijão da Empresa Vale S.A, com terrível impacto social, devido a morte de centenas de pessoas, além de todas as questões ambientais. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/25541> Acesso em: 14 fev. 2024.

personalização, a materialização deste. Bobbio (2002) compulsa o Estado como elemento social e jurídico amplo, sendo o governo apenas um dos elementos constitutivos do Estado, com responsabilidade funcional específica e determinada de condução, não podendo, portanto, o governo sobressair-se ao Estado.

Esse autor explica que uma política pública pode ser caracterizada como sendo de Estado ou de Governo. A de Estado independe das linhas de atuação de governos e das idiosincrasias de seus representantes, tendo, portanto, como seu único direcionamento os preceitos legais e constitucionais exarados. Enquanto, que a política pública de governo é refém da alternância deste, de seus princípios específicos, de suas ideologias e aspirações, as quais tendem a se transformar em prioridades ou não na agenda de atuação, observando a conveniência e a oportunidade da medida.

Na conjuntura jurídico-política constitucional do Brasil, que se constitui nos termos do art. 1º da CF/1988 como um Estado Democrático de Direito, a implementação de políticas públicas de governo representa uma desvirtuação legal dos objetivos do Estado, os quais devem ser permanentes e independentes de ideologias, aspirações e concepções individualizadas de grupos específicos, relegando ao Estado o patamar secundário, frente a objetivos políticos individualizados.

Bobbio (2002) assevera ainda que as políticas públicas no contexto de uma democracia, mesmo que representativa, jamais devem ser equalizadas a objetivos meramente governamentais, uma vez que existe o risco do não atendimento de demandas coletivas. Nesse contexto da realidade do modo de produção capitalista, as políticas públicas, em sua maioria, estão aptas a apenas atender a interesses de grupos econômicos específicos, os quais nunca compõem a maioria dos cidadãos.

Consigna-se, portanto, que é por meio de políticas públicas de Estado que se promove o bom combate e o bom enfrentamento de problemas sociais estruturais de uma sociedade, como, por exemplo, o combate ao desemprego, o acesso à saúde, a proteção aos desamparados, a moradia, a educação e, conseqüentemente, a construção consolidada de uma sociedade mais igualitária, em atendimento às demandas da população nacional, alterando, de fato, a realidade apresentada, inclusive historicamente construída.

3 A LEGISLAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA E O DIREITO À EDUCAÇÃO DE ADULTOS

Esta seção, organizada em cinco subseções, destina-se a analisar a legislação constitucional e legal da EJA no Brasil, tendo como ponto de ancoragem a CF/1988, a LDB/1996, a Lei 13.005 de 2014 e a Lei 13.145 de 2017, além das Resoluções CNE/CEB Nº 01 de 2000 e 01 de 2020, com foco nas principais mudanças ocorridas no período de 2014 a 2022. Não desconsideramos a conjuntura política, social e econômica histórica e atual, dialogando, inclusive, com os resultados apresentados pelos órgãos oficiais, em especial os publicados pelo INEP em 2022 atinentes às metas projetadas no Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 2014 a 2024.

3.1 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, COM ÊNFASE NA EJA

Na conjuntura jurídica do Estado Brasileiro, as relações de poder prescindem de reserva legal, seguindo uma estrutura hierárquica piramidal, na qual consta, no topo, a Constituição seguida da legislação infraconstitucional ou extravagante e dos atos normativos administrativos. Nesse sentido, o texto constitucional representa organizadamente as relações de poder existentes no Estado, como, por exemplo, o poder político, representado pelos governantes; o poder social, representado pelos estratos sociais; o poder econômico, representado pelos detentores dos meios de produção e o poder intelectual, representado pelas consciências e pela diversidade cultural geral, sendo, que todos eles estão previstos na Constituição.

A materialização das relações supramencionadas se torna possível por meio da legislação regulamentar, que direciona e organiza mecanismos, aparelhos e regras para a consecução e o funcionamento, tudo sob a responsabilidade e o gerenciamento do Estado, como, por exemplo, a realização dos direitos sociais e fundamentais básicos para a população em geral, como forma de garantia do padrão mínimo de existência e harmonia social, entre os quais constam educação, saúde,

segurança, lazer, assistência social, entre outros, constantes de um rol não exaustivo, conforme os artigos 5º e 6º da CF/1988.

A Constituição, portanto, consiste em um instrumento de força normativa cogente, pois impõe a entes, entidades, autoridades e à sociedade civil normas gerais para a realização dos direitos nela instituídos. No entanto, às vezes essa obrigatoriedade se torna prejudicada e até mesmo ineficaz, diante da ausência de regulamentação, o que exige, nos seus termos, um burocrático processo legislativo, nos termos do art. 60 e seguintes da CF/1988, e também no campo das relações políticas.

De acordo com Dallari (1986), a Constituição é concebida como a principal declaração da vontade histórica e política de um povo, elaborada de modo solene por meio de uma lei superior a todas as outras e que, visando à proteção e à promoção da dignidade humana, estabelece direitos, obrigações e responsabilidades fundamentais dos indivíduos, dos grupos sociais e do próprio Estado.

De outro modo, Marx e Engels (1983) apontam a falta de efetividade das normas estatais superiores em um Estado de natureza capitalista, que não é uma convenção contratualista pacífica, mas sim instituído coercitivamente em uma sociedade com indisfarçáveis diferenças de classes. Portanto, o Estado é uma necessidade das classes dominantes, funciona como uma eficiente ferramenta de dominação da classe economicamente mais forte e se põe a serviço, primeiramente, dos interesses dos detentores de capital e isso desconstrói a imagem idealista do Estado como sendo neutro no processo de mediação dos conflitos sociais e na arbitragem dos interesses contrários, estando supostamente a serviço apenas do bem comum.

Fazendo uma analogia ao pensamento supra exarado por Marx e Engels, podemos considerar a expressão “normas superiores” correspondente à Constituição e “Estado Capitalista”, a Estado Classista, de forma que podemos inferir que a estrutura burocrática jurídica de Estado está compulsoriamente a serviço dos donos dos meios de produção, pois eles, além de serem os seus principais agentes financiadores, tendem a lucrar com as decisões políticas e as determinações jurídicas, ou seja, as leis e os limites de controle, tendem a lhes favorecer. O fato é que a Constituição, sendo o principal instrumento jurídico

norteador e instituidor de direitos vigentes num Estado, é construída historicamente, como produto de embates políticos e sociais.

No caso do Estado Brasileiro, esse documento se faz presente desde o fim do processo de colonização, com alternância de textos, de acordo com os momentos históricos e sócio-políticos, mas não podemos olvidar da existência de um movimento de construção e reconstrução teórico-jurídico em busca de direitos, desenhando assim uma dialética de construção, reconstrução, conquistas e retrocessos.

No Brasil, constam registradas em sua história política e social marcas profundas de um poder centralizado e autoritário, materializado, inclusive, nas práticas culturais impositivas, conforme interesses e idiosincrasias das classes dominantes, que buscam legitimar suas demandas por meio do aparelhamento e patrocínio do Estado. No período da colonização, isso esteve visivelmente aparente na “naturalização” ideológica da desigualdade, do conformismo, da discriminação e da exclusão, tendo como critérios de estratificação a origem étnica ou a situação econômica.

A partir do momento em que passamos ao *status* de Estado independente e passamos a ser regidos constitucionalmente, a formalização dos compromissos políticos para com a educação e depois para com a EJA consta marcada por distinções legais que nem sempre prezaram pela prestação do direito à educação, por sua gratuidade e pela garantia de acesso e permanência a todos aqueles que, eventualmente, não dispunham de condições econômicas para financiá-la. A formalização também não apresentou qualquer sistema de responsabilização de entes e autoridades pela inação, ou pela má prestação de tais direitos.

Apesar de nosso foco analítico apontar para a CF/1988, não se pode ignorar que o arcabouço jurídico regulatório da educação é composto por um arranjo construído gradativamente de fatos e embates históricos e sociais que estão devidamente marcados nas outras Constituições que vigoraram no país, como construto da ordem positivada na atualidade. No lapso entre a primeira Constituição Brasileira, outorgada (imposta) em 1824 e a promulgação (votada) da CF/1988, o direito à educação pública sempre esteve consignado e anunciado e, a depender do contexto político da época, as garantias de acesso e permanência apresentam-se de maneira assistencial, ou mais direcionadas à ideia de educação como um direito, conforme destacamos no quadro que se segue:

Quadro 4 - A Educação nas Constituições Brasileiras

Data	Natureza	Contexto/histórico/político
25/03/1824	Outorgada	Origem diretamente ligada à independência do Brasil. Resultado de dissolução do poder legislativo pelo imperador, em episódio histórico conhecido como “A Noite da Agonia”. Consigna o direito à educação pública e gratuita.
24/02/1891	Promulgada	A primeira constituição republicana da história brasileira. Criou os Estados Membros em substituição às Províncias. Instituiu o ensino leigo.
16/07/1934	Promulgada	Era Vargas, com a promulgação da Constituição de 1934. Esta possuía forte influência da Constituição Alemã de Weimar de 1919, reproduzindo atenção programática ao campo social e econômico. Ainda assegurava educação gratuita, porém defendia severa distinção do currículo para homens e mulheres.
10/11/1937	Outorgada	Outorgada por Getúlio Vargas, em consequência lógica do golpe de estado promovido. Fortalecimento do Poder Executivo, podendo o chefe do Poder Executivo da União legislar por meio de decreto-lei. Desobriga o Estado da garantia ao direito à educação, transferindo a responsabilidade de educar à família.
18/09/1946	Promulgada	Determinação do regime democrático, a nova Constituição seguia o regime presidencialista, com exceção ao período de 1961 a 1963, no qual vigeu o Parlamentarismo. Garantiu-se, em sua estrutura, mais autonomia aos Estados-membros em celebração ao Federalismo. Excluíram-se do ordenamento jurídico a pena de morte, o confisco e o banimento. O sistema federal de ensino passou a ser supletivo, nos estritos limites das deficiências locais.
24/01/1967	Outorgada	Retornando ao regime ditatorial, resultado do Golpe Militar de 1964, a presente Carta voltou a centralizar os poderes no Presidente, garantindo a este a possibilidade de legislar por meio de decretos-leis. Durante todo o período militar, vários Atos Institucionais foram editados, sendo o mais agressivo deles o AI-5, o qual garantiu poderes altamente centralizados ao Presidente, autorizando-o o fechamento de casas legislativas em qualquer ente federado e permitindo que suas

		decisões não pudessem ser revistas pelo poder judiciário. Em 1969, foi editada a Emenda Constitucional nº 01, com ampla reforma constitucional garantindo a maior centralização dos poderes e dirimindo liberdades civis e políticas. Fortalecimento do ensino privado.
05/10/1988	Promulgada	É chamada de Constituição Cidadã. Por esta, restituiu-se a democracia como forma de governo, garantindo liberdades políticas e direitos fundamentais aos cidadãos. O voto se tornou direto e universal, com os representantes eleitos com mandatos periodicamente revisados. Garantiu-se a pluralidade de partidos e sua autonomia. Instituiu-se, assim, uma Constituição politicamente liberal, programática e que detém especial atenção às demandas políticas e sociais. A educação passou a ser um direito social, fundamental, público e subjetivo.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas Constituições que vigoraram no Brasil do Império a República (2024).

Para se ter uma dimensão do ponto de vista educacional do que era a sociedade brasileira do Século XIX, recorreremos aos registros históricos do IBGE (2018) que, no censo demográfico realizado em 1872, apontava para uma população de 9,9 milhões de pessoas no território nacional, entre as quais 1,5 milhões estavam sob a condição de escravos sem acesso a qualquer direito. Além deles, havia homens e mulheres livres, que contabilizavam 6,8 milhões de analfabetos, o que representava 67% da população nacional.

Conforme a realidade apontada pelo IBGE e as informações contidas no quadro anterior, desde a Constituição de 1824 (CF/1824), já se observava a necessidade de um tratamento distinto para a escolarização de jovens e adultos, pois com o definhamento do modo de produção escravista, a demanda pela alocação dos direitos sociais, em especial, a educação era significativa. Mesmo não percebendo, explicitamente, tratamento constitucional sobre o assunto, já constava consignada no art. 179 § 32 da CF/1824 a garantia da instrução primária, o que equivaleria hoje ao ensino fundamental anos iniciais, como sendo gratuita a todos os cidadãos. Só não há notícias exatas acerca da responsabilidade pela prestação do serviço.

Observamos ainda que, a CF/1824 foi pactuada sob aspirações de um Estado Liberal. Apesar da estrutura imperial da época, o voto apareceu como instrumento legitimador do poder institucionalizado, no entanto, esse direito somente era garantido a homens adultos alfabetizados e mediante comprovação de patrimônio ativo, o que logicamente reclamava um movimento do Estado no sentido de garantir legalmente instrução e renda mínima necessárias para a participação política da população, ainda que sob uma concepção assistencial.

O texto constitucional, no que tange à educação, restou regulamentado pela Lei Geral relativa ao Ensino Elementar de 15 de outubro de 1827 e pelo Ato Adicional nº 16 de 12 de agosto de 1834, sendo que suas principais contribuições foram a criação das Escolas de Primeiras Letras e também a definição de um currículo nacional. Havia nessa regulação severa distinção curricular a respeito de o que deveria ser ofertado para homens e mulheres, por exemplo, a estas era vedada a oferta do ensino de geometria, sendo que deveriam se dedicar ao estudo e à prática das “prendas” – costurar, bordar, cozinhar e operações básicas de gestão e economia doméstica.

O Ato Adicional de 1834, equivalente atualmente a uma Emenda Constitucional (EC), com relação à educação, sua principal contribuição foi a descentralização da organização e da estrutura do sistema, em que as províncias poderiam, de acordo com suas peculiaridades regionais, organizar o que se chamou de instrução pública, ou seja, definir sobre criação de escolas, formação e contratação docente, público a ser atendido conforme a faixa etária, condição jurídica, sexo, raça, etc. No entanto, não há qualquer disposição acerca de disponibilização orçamentária.

Mesmo que distante da efetividade necessária, o direito à educação estava consignado e constitucionalmente garantido de forma gratuita. No entanto, o acesso não era permitido a todos, pois persistiam as vedações a mulheres e escravos ainda não libertos.

Ainda na vigência da primeira Constituição, com o advento do Decreto 7.247 de 1879, art. 2º, inciso II, § 2º, identifica-se o que se pode afirmar como sendo o primeiro tratamento específico legal direcionado a jovens e adultos, pois determinava a obrigatoriedade para meninos a partir de 14 anos em prosseguir nos estudos, sob as penas da lei. No entanto, nunca houve regulamentação acerca das

referidas penas ou sanções, nem sobre a quem seriam atribuídas essas reprimendas.

Os meninos que atingirem a idade de 14 anos, antes de haverem concluído o estudo das disciplinas mencionadas no princípio deste artigo, são obrigados a continuá-lo, **sob as penas estabelecidas, nas paróquias onde houver escolas gratuitas para adultos** (Brasil, 1879, Art. 2º, § 2º, grifos nossos).

De acordo com projeção de Haddad e Di Pierro (2000), apesar do tratamento legal, o país teria chegado ao final do período Imperial ainda com uma população de 82% de analfabetos adultos. O fato é que, nesse período, a educação de adultos era tratada como forma de benevolência do Estado, um modelo assistencial, em que restava claro que, apesar da desobrigação, o Estado, por “caridade”, ofertava esse direito básico, sendo a oferta para esse público baseada em preceitos religiosos cristãos-católicos, visto que, nesse período, não havia a previsão institucionalizada de um Estado laico.

Com relação à linguagem presente nos textos jurídicos, sobretudo aos do Século XIX, segundo Bobbio (2004), ela se apresenta de forma ambígua e até mesmo com pouca objetividade, uma mera apresentação retórica, o que representava pouco, ou quase nenhum comprometimento com a efetivação dos direitos anunciados, ainda que somente no plano assistencial.

Diante desse contexto, constatamos que, apesar do anúncio constitucional e legal da educação como um direito garantido a todos, as condições acerca de sua aplicação não apontam para condições operacionais inexequíveis, no sentido de obrigatoriedade por parte do poder público, pois não determinam a organização e estrutura de oferta, nem fontes de financiamento e custeio, nem obrigações e prazos para as províncias começarem a ofertar o serviço, nem mesmo a responsabilidade de autoridades responsáveis por eventuais inércias acerca da regulamentação e implementação dos preceitos legais.

Nos textos constitucionais de 1891 e 1934, já no período republicano, que se estendeu até o ano de 1945 e que restou marcado pelo desenvolvimento da indústria e do trabalho assalariado no país, o que, conseqüentemente, culminou na demanda por formação de mão de obra técnica minimamente qualificada para atender as necessidades da indústria nacional. Faz-se pertinente observar, de acordo com Saviani (2004), que o pano de fundo das mudanças do campo educacional esteve fundamentado pelo movimento que ficou conhecido como

Escolanovismo, um posicionamento contraposto aos ditames da escola tida como tradicional/confessional do Império e que tinha como base princípios científicos, o industrialismo social e a democracia.

No que diz respeito ao tratamento legal direcionado à EJA, segundo Haddad e Di Pierro (2000), ao considerarem o censo realizado no ano de 1920, aproximadamente 72% da população brasileira ainda era analfabeta, quadro esse agudizado pela inexistência de instituições escolares suficientes para suprir a demanda, sobretudo, nos centros urbanos do país, onde a maioria da população passou a se concentrar em busca de melhores condições de vida e trabalho, visando suprir as demandas da indústria.

Conforme Saviani (2004), em meados da década de 1930, com a criação dos Serviços Sociais Autônomos, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI – Lei 4.048 de 1942) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC – Decreto Lei 8.621 de 1946), materializou-se, de fato, o tecnicismo voltado para a EJA, entendida como formação profissional básica, na perspectiva de atender as demandas econômicas e industriais impostas pelo modo de produção mercantil industrial, necessárias ao desenvolvimento econômico do país.

Em um movimento espiral, no contexto das constituições republicanas de 1891, 1934 e 1937, há menções à EJA como um direito a ser garantido de forma pública e gratuita pelo Estado. Destacamos que houve certo avanço por conta da demanda, que nesse momento não era pura e simplesmente composta por 70% da população pobre, em sua maior parte do campo, mas também era estimulada pela necessidade de formação de mão de obra nos termos do projeto de industrialização do país, ou seja, a educação, mesmo que mínima e com preceitos tecnicistas, passou também a ser uma necessidade das elites do país.

Nesse sentido, as constituições posteriores tiveram como focos a necessidade de industrialização do país e o incentivo legal para a formação de mão de obra qualificada, o que ocasionou a intensa migração da população rural para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho. Esse movimento, do rural para o urbano, ocasionou a ampliação de problemas sociais resultantes da aglomeração desordenada, aumentou os índices de desemprego, pobreza, falta de moradia e desamparo social, o que, naturalmente, provocou a reação de movimentos sociais

organizados no confronto contra o Estado na busca da aquisição e ampliação dos direitos sociais.

Na esteira do entendimento de Marx (1989) acerca da expansão do capitalismo industrial e suas estratégias, à medida que o modo de produção avança, faz-se necessário tornar natural, por meio da ideologia, as alterações estruturais necessárias para a consolidação do sistema. Na maioria das vezes, as mudanças são deletérias para as classes subalternas e aparentam subsistir em um cenário caótico e desorganizado, onerando especialmente a classe trabalhadora, sob a justificativa de encargos necessários ao progresso e desenvolvimento a longo prazo. O desemprego, por exemplo, produto do metabolismo do capital, aparentemente prejudicial, todavia, garante a existência de uma massa desocupada (exército de reserva), o que é salutar para a geração de mais valia ou lucro sobre o excedente produtivo, uma vez que barateia o valor absoluto a ser pago pela hora trabalhada, bem como funciona como instrumento de flexibilização e de redução de direitos sociais.

Constatamos, portanto, que nesse período de instalação do parque industrial brasileiro, a Educação de Jovens e Adultos foi regulada de maneira funcional e utilitarista, para atender as demandas não dos trabalhadores e das trabalhadoras que por qualquer motivo não estavam inseridos no processo de escolarização formal, mas as necessidades de mão de obra industrial, o que se ajusta aos pressupostos da concepção compensatória, na qual há o reconhecimento formal da educação como um direito, porém sem qualquer preocupação ou compromisso com a formação da cidadania, com as peculiaridades regionais e locais dos discentes demandantes, tendo tão somente o imediato direito determinado constitucional e legalmente. Ou seja, apresenta-se uma cortina ideológica, onde os direitos aparentemente estão sendo cumpridos, respeitados e garantidos pelo Estado que, em teoria, está atuando em prol da coletividade.

No que concerne ao financiamento, no ano de 1942, com a edição do Decreto lei nº 4.958, foi positivado o Fundo Nacional do Ensino Primário, que também ampliou o ensino supletivo destinado a jovens e adultos, estabelecendo inclusive a cooperação e o fomento entre as três esferas administrativas de gestão governamental (União, Estados e Municípios).

Com a primeira democratização do país e o advento da Constituição promulgada em 1946, influenciada por ideais do liberalismo, foram resgatados os

aspectos de gratuidade e universalidade, restabelecendo o que já havia sido mencionado nas primeiras Constituições Republicanas de 1891 e 1937, incluindo o ensino primário, persistindo a estrutura e o funcionamento supletivo para adolescentes e adultos, ofertando um curso que, atualmente, seria o equivalente ao ensino fundamental menor (1ª a 4ª séries), com apenas dois anos de duração.

Em 1947, restou criado no âmbito do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, órgão da administração direta do Poder Executivo Federal, o Serviço de Educação de Adultos (SEA) que, segundo Haddad e Di Pierro (2000), marca um período em que os recursos da EJA foram delimitados a campanhas temporárias de combate ao analfabetismo. Conforme já afirmamos ao tratar das concepções de EJA em seção II, houve, de fato, avanços quantitativos na redução do analfabetismo, mas sem melhorias na qualidade da formação ofertada.

O mesmo se pode aduzir com a regulamentação do texto constitucional que se deu após treze anos da promulgação constitucional, com a aprovação da Lei 4.024 de 1961. No que tange ao financiamento, representou uma redução de recursos para a educação. Por outro lado, quanto à organização e estrutura, sua principal contribuição foi a criação e regularização dos Conselhos Estaduais de Educação, que, naquele momento, consistiam em órgãos consultivos da política educacional no âmbito estadual. Com relação à EJA, a legislação restringiu a oferta dos cursos a classes especiais, com a possibilidade de aceleração de estudos e de realização de exames periódicos para terminalidade e certificação, sem quaisquer preocupações com acesso, permanência e qualidade, temas integralmente ignorados pela legislação regulatória do período.

Com o advento da Constituição da junta militar de 1967, a educação foi reafirmada como um direito básico, direcionado a todos, sendo obrigatória até os quatorze anos. Esse dispositivo constitucional reclamou a aprovação da Lei 5.379 de 1967, que reafirmou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), com a finalidade precípua de erradicação do analfabetismo, direcionando recursos federais para instituições privadas e religiosas.

Sobre esse movimento, Haddad e Di Pierro (2000) afirmam que, apesar de consideráveis recursos e flexibilidade dos repasses, o MOBRAL não alcançou os resultados esperados, sendo extinto em 1985. Assim, restando, portanto, cinco instrumentos regulatórios da EJA – Artigos 24 ao 28, do Capítulo IV, Do Ensino Supletivo, da Lei 5.692 de 1971 – os quais abordavam suas diretrizes e finalidades,

sobretudo, considerando a formação profissional e a possibilidade da oferta à distância, via rádio, televisão, ou por correspondência, o que reforçou a sistemática da concepção compensatória agudizada pela precariedade, subsidiariedade e acriticidade, inclusive pela imposição da ideologia cívico-religiosa.

3.2 A EJA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O tratamento constitucional da EJA nas sete constituições anteriores não foi muito além da retórica jurídica, ora destinada a prestar satisfações aos órgãos observadores internacionais que emitiam, e ainda emitem, pareceres acerca do nível democrático do país, observando indicadores pautados nos direitos sociais garantidos pelo Estado, ainda que somente no plano formal, como um dos requisitos essenciais de segurança financeira para a atração de investidores externos. Tais indicadores também assumiam a função de constituírem estratégias de controle socioideológico das massas, visando desmobilizar a sociedade civil e os movimentos sociais engajados na luta pela aquisição e ampliação de direitos frente ao Estado, gerando, no plano ilusório, uma espécie de satisfação social, legitimada pela opinião de massa.

De acordo com Bobbio (2004), não existe objetividade factual em legislar sobre direitos e garantias sem que haja a determinação das condições de efetividade, ou seja, a legislação deve apontar as obrigações acerca de financiamento, prazos e responsabilidades de entes e autoridades e sopesar as condições reais necessárias para efetivação das ações. No contorno entalhado pelo autor, nota-se que apenas as Constituições de 1934, 1946 e 1988 apontam para algumas condições de efetividade, com exceção da última normativa que não aborda locação de receitas constitucionalmente vinculadas nem controle de gastos e investimentos claramente determinados.

No mesmo sentido, porém não necessariamente delimitando sua análise dos textos constitucionais unicamente às condições de efetividade, Cury (2002) detecta o distanciamento entre o garantido e o real no universo jurídico dos direitos sociais (plano formal e material) da legislação educacional brasileira, sendo que as expectativas ocasionadas pela aprovação de uma Constituição e posteriormente

seus regramentos legais, na maioria das vezes, não correspondem à satisfação das necessidades materiais vivenciadas pelas classes sociais demandantes dos direitos, sobretudo aquelas mais apartadas do mínimo necessário para uma existência digna, sendo, portanto, esse movimento constantemente constatado e vivenciado historicamente no cenário jurídico e social do país.

Essa conjuntura representa embrionariamente a contradição apontada por Marx (1984), ao afirmar que para garantir os direitos máximos expropriatórios da minoria que remanesce e se renova no poder, é necessário garantir direitos mínimos para a maioria insurgente, demonstrando assim a ampliação formal e aparente de direitos, porém, sem possibilidades de efetivação, a ponto de culminar na tomada de consciência e posterior revolução pelos destinatários.

Em termos gerais, o movimento contraditório e reducionista de direitos compõe a lógica materializada no antagonismo das classes existentes no modo de produção capitalista que, em cada etapa de sua história, ideologicamente renova as relações de poder sob o manto da falsa democracia, da participação popular e da aquisição de direitos sociais mínimos, provocando inclusive o efeito protecionista do proletariado aos donos dos meios de produção, como forma de compensação ou paga dos direitos esculpidos, ainda que somente no plano formal.

Nessa lógica neoliberal, o processo de redemocratização do país se deu de forma progressiva a partir de 1975 e envolveu uma série de medidas assecuratórias, como a reabertura política, a anistia de membros da resistência ao regime ditatorial e a eleição direta para um governo civil. De acordo com Sanches (2014), foi nessa dinâmica que a Constituição de 1988 passou a vigorar no país, sob os estigmas de Carta Magna, Carta Cidadã, Bíblia Política, entre outros pseudônimos ideológicos batizados pela doutrina jurídica que apontavam para uma realidade supostamente democrática pura, na qual as reivindicações populares poderiam se materializar em direitos e garantias de melhores condições de existência. A normativa ganhou, portanto, o status de símbolo da democracia nacional.

A sistemática da divisão de poderes e competências adotada pela CF/1988, entre os entes políticos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – concebe a ideia de federalismo puro impondo uma visão democrática de organização descentralizada do poder político, pois implica a aceitação da sua divisão entre o governo central (União) e os governos setoriais (Estados, Municípios e DF). Essa divisão de poder vai permear toda a legislação posterior reguladora, no que tange às

obrigações acerca da consecução dos direitos e das garantias anunciados e também ao conjunto de responsabilidades e financiamentos públicos, consolidando a lógica obrigatória da adoção do princípio da simetria constitucional.

Na prática, a sistemática dos Estados Democráticos de Direito Federalistas implica a existência de mais de um nível de governo em uma mesma circunscrição territorial com uma organização simétrica, conforme um escalonamento de competências, em que, em regra, caberá à União a regulação de temas e direitos de ordem genérica a ser aplicada em todo o território nacional, distribuindo as atribuições aos demais entes federativos menores, de forma a garantir a efetivação regional, distrital e local, nos termos dos artigos 31 e 30 da CF/1988¹⁷.

Nesse sentido, com relação à educação, o art. 23, inciso V, classificou-a como direito de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Isso, por força da Emenda Constitucional de nº 85, aprovada em 2015.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

V - Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Brasil, 1988, s.p.).

Além disso, ainda sobre a regulação de direitos educacionais, a norma estabelece que se trata de um direito social e fundamental, em decorrência da opção do poder constituinte originário¹⁸, devendo ser assegurado e garantido incondicionalmente pelo poder público, que pode inclusive ser acionado judicialmente pela sua inércia, quanto a providências necessárias de disponibilização e acesso a tais direitos. Conforme a dicção do art. 6º, combinado com o art. 208, §§ 1º e 2º:

Art. 6º São direitos sociais **a educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

§ 1º **O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.**

¹⁷ Art. 21 e 22 – competência da União; Art. 23 – Competência comum da União, Estados, Municípios e DF; Art. 24 – Competência legislativa da União, Estado e Distrito Federal; artigos do 25 ao 28 – Organização dos Estados Federados; Artigos do 29 ao 31 - Organização dos Municípios.

¹⁸ O poder constituinte originário tem a incumbência de elaborar a constituição, portanto, é ilimitado.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (Brasil, 1988, s.p., grifos nossos).

Ainda de maneira geral, a CF/1988 é inovadora no sentido de dedicar um capítulo¹⁹ à educação, inclusive consignando princípios e regras específicas para entes políticos, autoridades públicas e sociedade em geral.

Com relação à EJA, tem-se a garantia constitucional indistinta para todos, inclusive para aqueles que não tiveram acesso à educação formal na idade apropriada por lei, sendo, portanto, dever do Estado sua oferta nos termos taxados no art. 206, IX e no art. 208, inciso I. Assim, o dever do Estado será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, reforçando o caráter não apenas legalista, mas ratificando a inserção da EJA no rol de direitos, expressando o resultado de uma caminhada histórica de luta pela cidadania e dignidade.

Aparentemente, o texto constitucional de 05 de outubro de 1988, no que concerne à educação, preenche os pressupostos e as condições de efetividade anunciados Bobbio (2004) e Cury (2002). Todavia, a realidade educacional brasileira no período imediatamente anterior à promulgação da CF/1988 ainda apresentava um país com sérios problemas relacionados ao analfabetismo, à evasão, à falta de recursos e com dificuldades em promover o acesso à escolarização formal de jovens e adultos, conforme apresentado no quadro a seguir, que sistematiza os dados referentes ao contexto de discussão e promulgação da CF/1988.

Quadro 5 - Taxas de analfabetismo das pessoas com 15 anos ou mais de idade, por situação de domicílio, segundo grupos de idade nos anos 1985-87

TAXAS DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS COM 15 ANOS OU MAIS DE IDADE (%)									
GRUPOS DE IDADE	Total (1)			Situação do domicílio					
	1985	1986	1987	Urbana			Rural (2)		
				1985	1986	1987	1985	1986	1987 (3)

¹⁹ Os artigos constitucionais sobre a educação estão localizados na Seção I, intitulada “Da Educação”, que, por sua vez, está abrigada no Capítulo III, intitulado “Da Educação, da Cultura e do Desporto”. Os artigos 205 a 214 são dedicados à educação.

						(3)			
TOTAL	20,7	20,3	19,7	14,4	13,8	13,7	39,5	38,9	38,0
15 a 19 anos	11,2	11,0	10,6	6,2	5,9	5,8	23,8	23,8	22,7
20 a 24 anos	10,9	10,8	10,7	6,3	6,3	6,3	24,9	24,9	24,6
25 a 29 anos	12,2	11,5	11,2	7,3	6,9	6,7	28,9	27,6	26,7
30 a 39 anos	17,1	16,1	15,2	10,8	10,0	10,0	38,4	36,5	33,6
40 a 49 anos	25,8	25,2	24,5	18,1	17,3	17,1	48,9	48,5	46,9
50 a 59 anos	33,0	31,3	31,3	25,2	23,3	23,0	56,3	54,5	55,8
60 anos ou mais	47,6	46,0	45,7	39,3	37,7	37,2	70,2	70,2	69,8

Fonte: IBGE (1989).

De acordo com o quadro, o analfabetismo de jovens, adultos e idosos no triênio que antecedeu a promulgação da CF/1988 apresentava índices crescentes tanto na zona urbana, quanto na rural, especialmente, com relação à população considerada economicamente ativa na época, classificada pelo IBGE como sendo aquelas entre 18 e 49 anos. Essa realidade se apresentava, portanto como um desafio para a materialização do paradigma positivado na Carta Cidadã acerca da Educação como um direito público subjetivo, irrenunciável e inalienável, inerente à própria condição digna do ser humano como pessoa humana e, dessa vez, taxativamente EJA não foi ignorada.

Defender, portanto, que a CF/1988 adota a concepção de Educação de Jovens e Adultos como um direito e que é concebida no Estado Democrático como um direito público subjetivo e fundamental, implica estabelecer uma relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, conforme indicado no rol de fundamentos do seu art. 1º, inciso III:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

V - o pluralismo político. (Brasil, 1988, s.p., grifos nossos).

Outrossim, ter a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da república, deve irradiar e influenciar todos os direitos grafados na Constituição, inarredavelmente os de ordem social. Esse entendimento não é restrito ao texto constitucional brasileiro, sendo expresso também nos fundamentos do Direito Internacional assegurado a todas as pessoas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU), que já em seu art. 1º materializa a igualdade em dignidade e, também, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 2000, que preceitua a dignidade da pessoa humana como inviolável, devendo ser respeitada e protegida incondicionalmente.

Segundo Salert (2013), embora esse fundamento da dignidade da pessoa humana não possa ser exprimido em um conceito uno, fechado, circunscrito a somente uma dimensão, ele detém função norteadora no ordenamento jurídico. Vejamos:

Em termos gerais, a doutrina constitucional parte do pressuposto de que a dignidade da pessoa humana assenta-se em fundamentos éticos-filosóficos, sendo ínsita à condição humana, representando 'um princípio supremo no trono da hierarquia das normas'. Com efeito, a qualificação normativa da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o art. 1º, III, da Constituição não contém apenas (embora também) uma declaração de conteúdo ético, na medida em que representa uma norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de status constitucional formal e material. Como tal, afigura-se inequivocamente carregada de eficácia, alcançando, portanto, a condição de valor jurídico fundamental da comunidade. Importa considerar, neste contexto, que a dignidade da pessoa humana desempenha o papel de valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem jurídica (constitucional e infraconstitucional), razão pela qual, para muitos, se justifica a caracterização da dignidade como princípio constitucional de maior hierarquia axiológica (Sarlet, 2013, p. 125).

Ademais, esse fundamento foi agregado amplamente a diversos sistemas jurídicos, sendo recepcionado na esfera jurídico-constitucional brasileira, conforme aponta Sarlet (2013, p. 122):

De qualquer sorte, vinculada à noção de liberdade e de direitos inerentes à natureza (racional) humana, a dignidade passou a ser gradativamente reconhecida e tutelada pelo direito positivo, tanto constitucional quanto internacional, assumindo, no que parece existir considerável dose de consenso, a condição parâmetro de legitimidade do Estado e do Direito, espécie de valor-fonte (Miguel Reale) e 'ponto de Arquimedes' do Estado Constitucional (Haverkate), muitas vezes mesmo sem que tenha havido previsão expressa quanto ao seu reconhecimento como valor e princípio fundamental, como precisamente bem ilustra a evolução

constitucional brasileira, onde apenas em 1988 a dignidade da pessoa humana veio a ser expressamente referida – e com o merecido destaque – no texto constitucional.

De acordo com Miranda (2000), a dignidade da pessoa humana constitui um consectário natural de um direito inerente à personalidade, sendo, portanto, irrenunciável e intransmissível. Assim, nenhuma pessoa, independentemente de sua condição social, grau de entendimento político ou econômico, ou nível de instrução formal pode renunciá-lo. E, também, na esfera pública, não pode o ente estatal impor qualquer limitação.

Assim, a dignidade da pessoa humana é o fundamento basilar eleito pela CF/1988 do Estado Democrático de Direito, influenciado todo o ordenamento jurídico brasileiro em uma dimensão prática e axiológica. Conforme já asseverou Moraes (2008, p. 02),

a dignidade humana consiste não apenas na garantia negativa de que a pessoa não será alvo de ofensas ou humilhações, mas também agrega a afirmação positiva do pleno desenvolvimento da personalidade de cada indivíduo. O pleno desenvolvimento da personalidade pressupõe, por sua vez, de um lado, o reconhecimento da total autodisponibilidade, sem interferências ou impedimentos externos, das possíveis atuações próprias de cada homem; de outro, a autodeterminação que surge da livre projeção histórica da razão humana, antes de uma predeterminação dada pela natureza.

Dessa forma, é ônus do poder público a criação de condições necessárias e adequadas para atender as demandas inerentes aos direitos relacionados aos fundamentos constitucionais, entre os quais está a educação como pressuposto da dignidade da pessoa humana. Na sistemática republicana federativa constitucional, constituem-se verdadeiros mandados para a criação legislativa e de ações governamentais – mandados constitucionais legislativos.

Com efeito, para melhor sistematização acerca dos direitos sociais, constam na CF/1988 sete grupos associados, conforme o quadro a seguir:

Quadro 6 - Classificação/referências dos direitos sociais – CF/1988

DIREITO	DISPOSITIVOS
Educação	arts. 205 a 214
Trabalho	art. 7º, incs. VI, VII, VIII, IX, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII,

	XXI, XXIX, XXX, XXXI, XXXIII, XXXIV
Educação	art. 6º caput
Moradia	art. 6º caput c/c 7º, inc. IV e 23, inc. IX
Saúde	art. 6º caput c/c 7º e 196 e ss.
Previdência	art. 6º caput c/c 201, I, II, III, IV, V, e 201, 202.
Assistência Social	art. 6º caput c/c 24 e 202

Fonte: elaborado pelo autor, com base na CF/1988, (2024).

Nesses termos, sendo a educação o primeiro dos direitos sociais anunciados na CF/1988 e reiterado, entendida, segundo Freire (2000), como um processo formativo de consciência pelo qual passa cada pessoa, influenciado por suas condições materiais de existência, enquadra-se na ideia de universalidade, essencial à existência digna dos sujeitos, requerendo, portanto, intervenção estatal, sobretudo nos moldes dos Estados Democráticos, uma vez que, compulsoriamente envolvem os cidadãos nos processos de tomada de decisões direta e indiretamente.

Entretanto, observa-se que o quadro 6 apresentado acerca do analfabetismo no país no contexto da publicação do texto constitucional de 1988, de acordo com a métrica do IBGE, consiste na quantificação das pessoas quanto a sua habilidade de decodificação e codificação, pura e simples, ou seja, quanto à operacionalização dos códigos linguísticos aptos para, pelo menos, a assinatura do próprio nome.

Todavia, os estudos realizados por Silva (2009) e Medeiros (2011), apontam para o fato de que muitos alunos, embora tenham passado pelo processo de escolarização formal, não conseguem articular operações mais complexas envolvendo a leitura e a escrita, constituindo-se assim como alfabetizados não funcionais.

De acordo com o Instituto Paulo Montenegro (2014), instituição sem fins lucrativos vinculada ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), que desenvolveu e aplicou o Indicador de Analfabetismo Funcional (INAF), só é considerada pessoa funcionalmente alfabetizada aquela que consegue utilizar a leitura, a escrita e habilidades básicas de operações matemática para solucionar problemas do cotidiano social e capaz de continuar ampliando seu universo cognitivo por conta própria adquirindo conhecimentos ao longo da vida. Tal classificação é estratificada em níveis e características, conforme os itens abaixo:

- a) Analfabetismo funcional: Condição dos(das) que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases, ainda que uma parcela deles consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.).
- b) Alfabetização rudimentar: capacidade de localizar uma informação explícita em textos curtos e familiares (como um anúncio ou pequena carta), ler e escrever números usuais e realizar operações simples, como manusear dinheiro para o pagamento de pequenas quantias, ou fazer medidas de comprimento usando a fita métrica.
- c) Alfabetização básica: pessoas consideradas funcionalmente alfabetizadas por já ler e compreender textos de média extensão e localizar informações, mesmo que seja necessário realizar pequenas inferências. As pessoas desse nível de alfabetização leem números na casa dos milhões, resolvem problemas envolvendo uma sequência simples de operações e têm noção de proporcionalidade. Demonstram, contudo, limitações quando as operações requeridas envolvem maior número de elementos, etapas ou relações.
- d) Alfabetização plena: pessoas cujas habilidades não mais impõem restrições para compreender e interpretar elementos usuais da sociedade letrada: leem textos mais longos, relacionando suas partes, comparam e interpretam informações, distinguem fato de opinião, realizam inferências e sínteses. Quanto às habilidades matemáticas, são aptos a resolver problemas que exigem maior planejamento e controle, envolvendo percentuais, proporções e cálculo de área, além de interpretar tabelas de dupla entrada, mapas e gráficos.

Nessa sistemática, a ordem jurídica positivada deve garantir a educação escolar em todos os níveis, devendo ser inclusive, no caso do público de 4 a 17 anos, obrigatória. Além do mais, não prezar pela qualidade, ou direcionar para uma classe social somente uma modalidade, como por exemplo, a formação profissional, representa a exclusão estrutural dos indivíduos do processo formativo do qual eles têm direito, o que significaria, portanto, a negação da própria condição de pessoa humana quanto a sua existência digna, como bem já afirmou o Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, em julgado nos autos de Ação Civil Pública 708.667 de 2019, que declarou a ausência de instituições de educação

básica, como um “Estado de Coisas Inconstitucionais”, o que representa um verdadeiro fracasso do Estado Democrático de Direito, pois, ao se comprometer com o fundamento da preservação da dignidade da pessoa humana e da garantia da condição humana digna, reclama o acesso factual da efetivação aos Direitos Fundamentais, entre os quais, ratificamos, a educação indistinta a todos, sem qualquer distanciamento das condições de efetividade, que consistem em financiamento necessário e em condições de acesso e permanência a padrões razoáveis de qualidade.

Dessa forma, levando em consideração a perspectiva das categorias entabuladas por Duarte e Duarte (2007), as quais adotamos na opção metodológica, 1) necessidade do direito à educação e 2) estrutura e funcionamento, podemos observar que constam na CF/88. Com relação à necessidade do direito à educação, ela se encontra formalizada como um direito social e fundamental, em consonância inclusive com a lógica dos princípios internacionais regentes dos Estados Democráticos de Direito, uma vez que o acesso à educação é equiparado à condição necessária para o pleito da dignidade da pessoa humana, princípio constitucional expresso como fundamento do Estado Brasileiro, art. 1º, III da CF/1988.

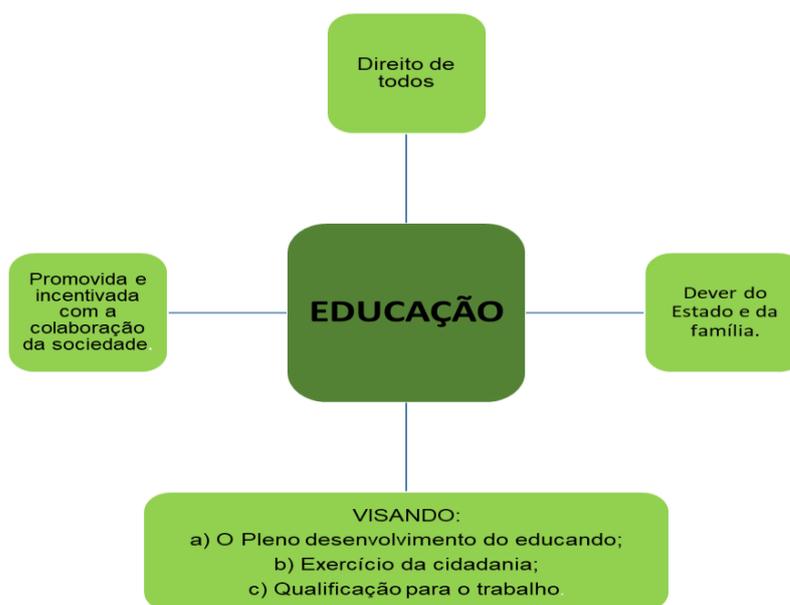
Ademais, a previsão expressa do federalismo, nos artigos 20 a 31 da CF/1988, impõe ao Estado Brasileiro a sistemática da divisão de competências e responsabilidades entre entes e autoridades, o que materializa a natureza sensível e palpável da democracia, sobretudo, na consecução irrestrita e para todos dos direitos sociais e fundamentais constituídos.

Dessa forma, a previsão expressa do rol de direitos sociais constante do art. 6º, sendo a educação o primeiro deles, assevera a concepção de educação como um direito adotada pela CF/1988 e ratificada nos artigos 205 e 214, nos quais se apresenta um microssistema jurídico de distribuição de atribuições e princípios norteadores a serem observados nas respectivas regulações extravagantes. Entretanto, restringe-se ao texto constitucional as regras gerais de estrutura, funcionamento, financiamento, base curricular nacional mínima e sistema de prazos e metas a serem cumpridas por cada ente da federação, conforme finaliza o art. 214, que estabelece a adoção compulsória decenal de um Plano Nacional de Educação (PNE).

Conforme a organização específica determinada constitucionalmente, nota-se que é o Estado quem planeja a educação formal brasileira, seja ela executada na esfera pública ou privada. O art. 205 caput inicia o tratamento do assunto, impondo a educação como um direito complexo de realização colegiada, ônus sucumbente em primeiro lugar do Estado, depois da família e da sociedade. Essa ideia é ainda reforçada com a determinação de que esse direito social é público e subjetivo, ou seja, atribui ao ente, ou autoridade pública a responsabilidade de não omiti-lo, de não prestá-lo inadequadamente, de não tratá-lo com indiferença, ou ainda de não dificultar o acesso e a permanência dos indivíduos ao sistema educacional. Além disso, há as responsabilidades civis, penais e administrativas previstas em lei, sendo, portanto, o público, ou a pessoa individualmente prejudicada vítima da omissão ou da má prestação. A pessoa é parte legítima para acionar o poder Executivo (administrativamente), ou o Judiciário (judicialmente) na busca da reparação, prestação e responsabilização adequada.

Outro ponto que merece atenção, ainda no dispositivo inicial, art. 205 da CF/1988, é o das finalidades da educação a ser ofertada pelo Estado que devem atender o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Conforme organizamos no próximo gráfico.

Figura 6 - Organização da Educação conforme a CF/1988



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na CF/1988 (2024).

Com relação à primeira finalidade – pleno desenvolvimento da pessoa humana – inferimos a vinculação de direitos complexos e genéricos, pois a noção de pleno, no sentido jurídico constitucional, abrange a ideia de completude, atendimento imediato em seu grau máximo e, quando associado ao desenvolvimento da pessoa humana, designa a evolução de cada um, não só quantitativa, mas qualitativa. Trata-se de pressuposto da dignidade, direito da personalidade, portanto, inato a toda pessoa que, na condição humana, deve ser inserida no processo de educação formal, de acordo com sua autodeterminação.

Para Duarte (2013), a noção de pleno desenvolvimento, contida expressamente no texto constitucional, demonstra que o processo constituinte foi fortemente influenciado pelos direitos internacionais, uma vez que está determinada uma ligação estreita entre a realização de um direito social de forma gratuita e obrigatória pelo Estado com o princípio da dignidade da pessoa humana, como conta nos marcos regulatórios internacionais desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Organização Mundial das Nações Unidas (ONU). Nessa perspectiva, restou vedada a prestação de uma educação de qualquer tipo, obrigando o poder público a ofertar um serviço com padrões de qualidade adequados ao desenvolvimento da pessoa, de forma a possibilitar a autorrealização dos sujeitos em seus contextos sociais, econômicos, políticos e pessoais.

A segunda finalidade da educação anunciada consiste no preparo para o exercício da cidadania. A relação educação e cidadania carrega consigo uma carga histórica de conflitos e contradições. Segundo Bobbio (2002), ela possui raízes firmadas nas elaborações sobre sociedades democráticas ainda na Grécia Antiga, reafirmadas na Modernidade, no contexto da Revolução Francesa. A consignação do direito, na CF/1988, representa a conquista de direitos refletida nas relações de poder entre os cidadãos e o Estado, com foco em valores inarredáveis para a vida social, tais como democracia, solidariedade, fraternidade, respeito às diferenças, cultura, meio ambiente e direitos humanos. Nesse sentido, destaca Freire (2005), que a educação para o exercício da cidadania deve ser entendida como um processo de humanização do ser humano, em que as relações com os meios social, político, econômico e cultural devem ser percebidas como direitos indispensáveis, irredutíveis e até mesmo obrigatórios.

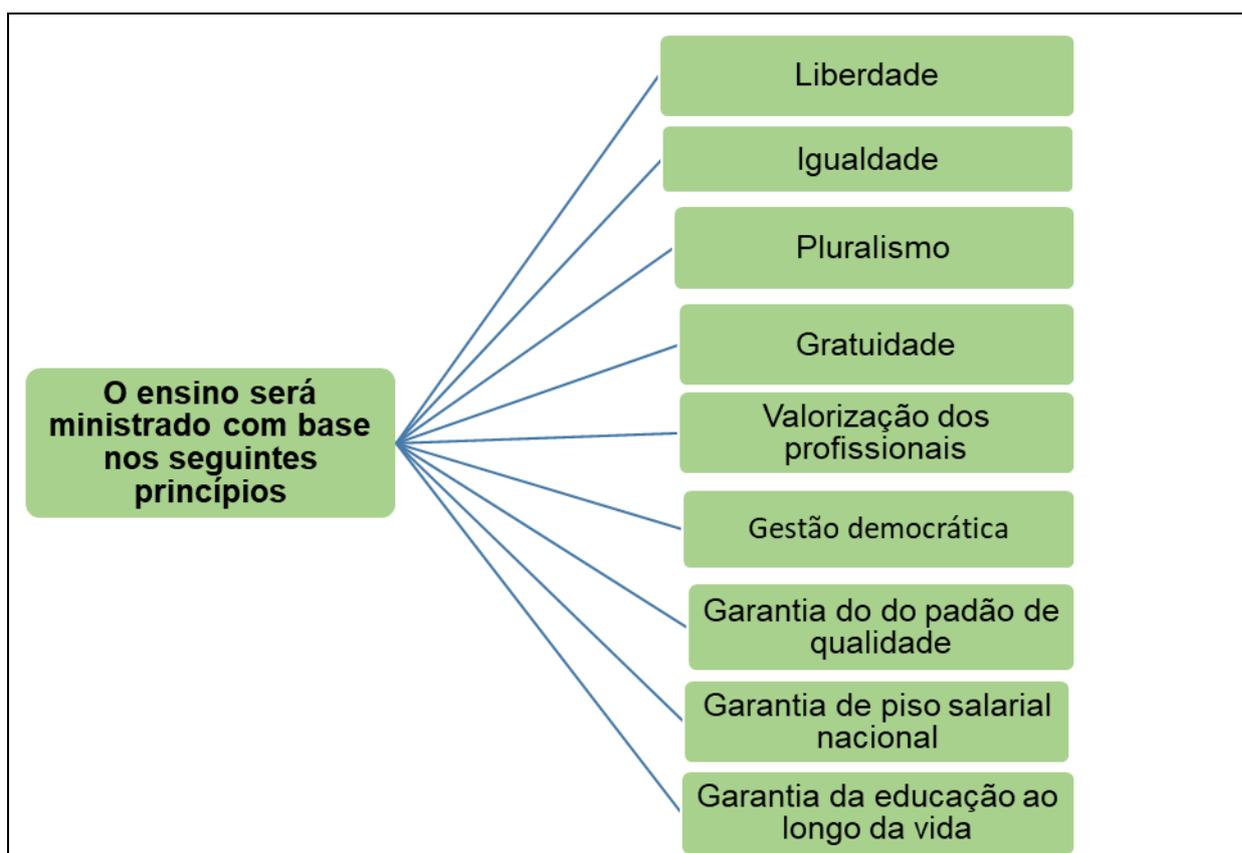
A qualificação para o trabalho é a terceira finalidade. Nos termos da CF/1988, conforme o art. 1º, o trabalho consiste em um dos fundamentos da República e também consta como um direito fundamental e social, nos artigos 5º, 6º e 7º. Essa categoria de direitos ganha *status* de exigibilidade direta de prestações materiais por parte do Estado. Trata-se, portanto, de norma constitucional, mas que reclama aplicação e eficácia imediata. De acordo com a lógica constitucional, a educação como direito e como um instrumento de formação da pessoa cidadã deve ter o múnus também de qualificá-la, prepará-la para o exercício do trabalho, criando uma ligação direta e necessária para a consecução plena dos direitos fundamentais e sociais, materializando, assim, os fundamentos republicanos.

Nessa perspectiva, o microssistema de regulação da educação pátria também elenca, no art. 206, os princípios a serem aplicados e obedecidos nas regulações legais posteriores por todos os entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), uma vez que foi opção do legislador constituinte originário o estabelecimento de um sistema educacional pautado na descentralização, direcionando, nos limites de suas competências, atribuições, poderes, prazos, metas, autonomias e responsabilidades para os entes políticos.

Assim, dentre as determinações principiológicas, constam a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; a gratuidade do ensino público; a valorização dos profissionais; a gestão democrática; a garantia de padrão de

qualidade e a garantia do direito à aprendizagem ao longo da vida. Tais princípios são verdadeiros axiomas que regem os demais marcos regulatórios e consolidam o entendimento de que a concepção constitucional adotada é a de educação como um direito. Para melhor visualização dos princípios, apresenta-se a seguinte figura:

Figura 7 - Princípios Específicos da Educação Escolar Nacional



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na CF/1988 (2024).

Todos os princípios explicitados no texto constitucional, nos termos da figura anterior, direcionam programática e também imediatamente a organização, oferta e distribuição da educação brasileira. No que tange à organização, a opção constitucional ratifica, no art. 211, o regime de colaboração entre os entes federados, cabendo à União a organização dos sistemas federal e dos territórios, além das funções redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade do serviço mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao DF e aos Municípios.

O regime organizacional anunciado aponta para uma estrutura estatal descentralizada, sendo que os Estados devem atuar prioritariamente na oferta do ensino médio e os municípios na do Ensino Fundamental, cabendo à União a

intervenção supletiva e colaborativa em questões técnicas e aporte financeiro, de forma a garantir o padrão mínimo de qualidade que foi objetivado no texto constitucional, conforme a dicção do art. 211 § 7º, que impõe como referência para as condições adequadas de oferta da educação pública o vetor Custo Aluno Qualidade (CAQ), que foi incluído pela Emenda Constitucional 108 de 2020.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

[...]

§ 7º O **padrão mínimo de qualidade** de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 1988, s.p., grifos nossos).

Sobre essa questão é necessário apontarmos que um sistema que preceitue constitucionalmente a educação como sendo um direito direcionado indiscriminadamente a todos, deve pautar também a qualidade não só do processo de ensino e aprendizagem, mas também das condições articuladas de acesso e permanência dos sujeitos, o que, por sua vez, tem relação direta com a qualidade dos insumos utilizados, ou seja, a existência e disponibilidade de equipamentos adequados e alcançáveis pelos demandantes, sendo, portanto condição *sine qua non* para a realização desse indicador. Embora, concordemos, a ideia de qualidade da educação não deve reduzir-se apenas ao aparelhamento material disponibilizado à escola, mas também deve considerar as condições de trabalho dos docentes, o currículo adequado, carga horária compatível com a proposta pedagógica e as condições de existências do público demandante, no caso, os alunos.

No que concerne à EJA, apesar de já contemplada de maneira geral, o art. 208, inciso I, inclusive na questão da qualidade, consigna ainda que a garantia da educação como dever do Estado (todos os entes) é da Educação básica, que deve ser obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso em idade própria.

Para Haddad (2000), a CF/1988, de forma inequívoca, contraria historicamente a ordem constitucional brasileira, pois, de maneira explícita, garante o direito à educação como dever do Estado, reconhecendo de forma obrigatória somente a um grupo específico a possibilidade de inclusão no mundo dos saberes

sistematizados, portanto, até então, coloca a EJA à margem das disposições constitucionais.

Acerca do financiamento, a CF/1988 inova em relação à sistemática de redação de textos constitucionais anteriores, pois, em regra, aqueles apenas mencionavam a matéria a ser posteriormente tratada por meio de legislação ordinária ou complementar. O que não foi o caso da redação a partir de 1988, pois tendo como fundamento a garantia da dignidade da pessoa humana e o direito à educação, conforme já mencionado, recursos foram vinculados a ela, decorrentes das receitas de impostos e contribuições de todos os entes federados (art. Art. 212 e seguintes), obrigando a União a aplicar, no mínimo, 18% e os Estados, Municípios e DF, nunca menos de 25% de suas receitas decorrentes da modalidade tributária de impostos.

A CF/1988 ainda tratou da matéria de distribuição de receitas adicionais, como por exemplo o Salário Educação, contribuição social incidente sobre o total das folhas de pagamentos da iniciativa privada ativa no país. Outro exemplo foi a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), depois convertido no Fundo de Manutenção e de Valorização da Educação Básica (FUNDEB), pelo art. 212 A, por força da EC nº 108 de 2020.

Nesse cenário, é forçoso afirmar que, no plano constitucional, a EJA restou contemplada, pelo menos no que diz respeito ao plano jurídico formal, pois de acordo com Di Pierro (2000), jovens e adultos não escolarizados foram incluídos nas vinculações de receitas constitucionais, deixando de ocupar um lugar secundário, ou mesmo de se enquadrar no plano assistencial e residual acerca do financiamento público para educação. No entanto, observa-se que a distribuição de receitas ainda ficou dependente de regulamentação legal a ser produzida, tanto no plano federal, como estadual, distrital e municipal.

Retomando ainda a questão da qualidade, no que concerne ao currículo, tendo como pressuposto principiológico a igualdade de condições para todos os educandos, a CF/1988, no seu art. 210 caput, fixa a necessidade de conteúdos mínimos a serem ministrados na educação básica, devendo ser regulamentados posteriormente, compondo as diretrizes curriculares nacionais e depois a Base Nacional Comum Curricular, que restou homologada em 2017 para o Ensino

Fundamental e depois, em 2018, para o ensino médio, elementos que analisaremos doravante com mais vagar.

Por fim, o art. 214 da CF/1988, na perspectiva de considerar a educação um direito social a ser ampliado, diante da necessidade de alcançar índices de qualidade desse direito, determinou que uma lei regulatória posterior deveria estabelecer o um plano nacional de educação de duração decenal, em regime de colaboração, para definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, com o intuito de assegurar a erradicação do analfabetismo, a universalização do ensino escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho, a promoção humanística, científica e tecnológica em todo o país e o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos para a educação proporcional ao produto interno bruto do país. O primeiro plano foi aprovado pela Lei 4.155/1988 – PNE 2001-2011, o qual foi considerado por Moura (2014), como o plano solenemente ignorado devido ao fato de a maioria de suas metas não terem sido alcançadas. O segundo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, para vigência até 2024, será objeto de análise adiante.

Considerando, portanto, as categorias analíticas propostas por Duarte (2007) – 1) necessidade do direito à educação, 2) estrutura e funcionamento e 3) responsabilização de entes e autoridades – as quais adotamos na análise do texto constitucional de 1988, identificamos a existência da previsão de garantia do direito à educação, tanto nos fundamentos do Estado, quanto nos direitos fundamentais e sociais expressos no texto constitucional. Acerca da estrutura e do funcionamento, denota-se que a Constituição de 1988 dedica todo um capítulo para a organização educacional, ratificando o princípio colaborativo entre os entes políticos (União, Estados, DF e Municípios), reafirmando a educação como um direito público subjetivo de qualquer cidadão, podendo, portanto, ser reivindicado o próprio Estado para o exercício de tal garantia. Com relação à responsabilização de entes e autoridades pela inação ou prestação do serviço de forma precária, a previsão constitucional ainda é difusa, carecendo, portanto, de complementação.

Em se tratando de financiamento, ela extrapola inclusive as categorias propostas de análise. A CF/1988, portanto, apresenta como sucedâneo ao regime colaborativo a técnica de vinculação de receitas, bem como impõe a criação de fontes suplementares de custeio, tais como o Salário-Educação (SE) e o FUNDEF que depois foi convertido no FUNDEB. Acrescentamos ainda a exigência do padrão

de qualidade e o planejamento estratégico necessário para a ampliação do direito à educação, os quais restam materializados na imposição de uma Base Nacional Comum Curricular apta a contemplar conteúdos mínimos a serem adotados pela educação básica em funcionamento no território nacional e com a previsão constitucional de um plano nacional estabelecendo metas e estratégias em um período decenal a serem alcançadas pela educação.

3.3. A EJA NA REGULAMENTAÇÃO IMPLEMENTADA PELA LDB – LEI 9.394 DE 1996

Conforme tratamos no item anterior, a concepção de direito à educação foi contemplada parcialmente no texto constitucional considerando as questões atinentes ao direito à educação, à estrutura e ao funcionamento, ao financiamento da educação, à base comum curricular e ao planejamento programático, no entanto, para sua materialização no plano jurídico, os ditames da lei maior devem ser regulados pela legislação infraconstitucional, sendo necessário atentar para o fato de que a CF/1988 optou pela adoção de um sistema de distribuição de direitos de forma descentralizada e colaborativa, em homenagem aos pressupostos de gestão democrática e do pacto federativo, fatores estes, que ressoam na edição de novos princípios e regras a serem adotados na legislação.

Nessa perspectiva, Cury (2000), que entende ser um processo natural de um país que optou constitucionalmente pela descentralização federativa, onde, além da regulamentação constitucional em âmbito nacional, reclama também a formulação de constituições estaduais e de leis orgânicas do Distrito Federal e dos municípios, antes que receberam, em 1988, autonomia executiva e legislativa necessária para adequar as normas gerais as suas respectivas realidades regionais e locais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996, preambularmente replica o já anunciado nos artigos 205 e 208 da CF/1988. Importante ressaltar que, no mesmo ano de publicação e início da vigência da então LDB, foi publicada a EC nº 14/1996 restringindo ao Ensino Fundamental a obrigatoriedade da educação escolar, normativa que permanece até a atualidade, com o advento da EC 59/2009, que novamente altera o dispositivo constitucional,

grafando que a educação básica é obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, assegurada inclusive a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Do ponto de vista da imutabilidade dos direitos fundamentais, esse movimento constitucional, representa uma redução de direitos, uma vez que, na prática, retira da EJA o requisito da obrigatoriedade, colocando-a num patamar inferior ao ensino regular.

Nesse ponto, ao tratarmos da regulamentação constitucional de um direito social, no contexto de um sistema capitalista, é inevitável aferir que os interesses das classes sociais se chocam com o processo legislativo, e os direitos até então conquistados tendem a sofrer mitigações, com sua ampliação ou redução em conformidade com as relações produtivas existentes e impostas pelo capital. Naturalmente, que o *lobby* ideológico, político e jurídico tende a pesar para o melhor interesse das classes donas dos meios de produção, em sucumbência àquela que somente detém sua força de trabalho. Assim, o processo regulamentar acerca da EJA se converteu em obstáculo para a ampliação e mesmo para a consolidação dos direitos já conquistados, nesse caso na década anterior. Nesse contexto, segundo a aplicação do entendimento de Marx (1977), o elemento jurídico, enquanto expressão das relações sociais na dinâmica de um Estado Classista, é utilizado como ferramenta de coerção social e apaziguamento ideológico.

No presente caso brasileiro, a ampliação do direito à EJA ao patamar da educação regular, conforme previsto na CF/1988, já se mostrava inconveniente, inoportuno e não compatível com o desenvolvimento projetado para as forças operacionais produtivas, aos olhos da superestrutura classista.

Em tese, a tal emenda, se fosse realmente tratada à revelia do *lobby* político, jurídico e ideológico do capital, deveria, de plano, ser declarada inconstitucional, por afrontar o art. 60 § 4^a, IV da própria CF/1988, o qual veda a possibilidade de emenda à constituição com o objetivo de restringir ou diminuir direitos e garantias fundamentais, entre os quais, constam os direitos sociais e a educação.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4^o **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - **os direitos e garantias individuais** (Brasil, 1988, s.p., grifos nossos).

No entanto, esse movimento de redução de direitos passou “desapercebido” pelos órgãos de controle de constitucionalidade, por assim dizer, pois a atenção política naquele momento estava integralmente voltada para as generalidades da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que inaugura no plano legal o direito educacional no país no período democrático.

Assim, tendo como referência o texto constitucional de 1988, que aparentemente contemplou um caráter progressista, diferenciando-se da Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971, que, até aquele momento, ainda regulava e organizava a educação nacional. Embora tivesse sido aprovada no período anterior à CF/1988, ainda no contexto do regime militar, foi recepcionada até a aprovação da “Nova LDB”, que tramitou por 8 (oito) anos no Congresso Nacional. Seu ordenamento jurídico sofreu vários substitutivos, sendo aprovado no dia 20 de dezembro de 1996.

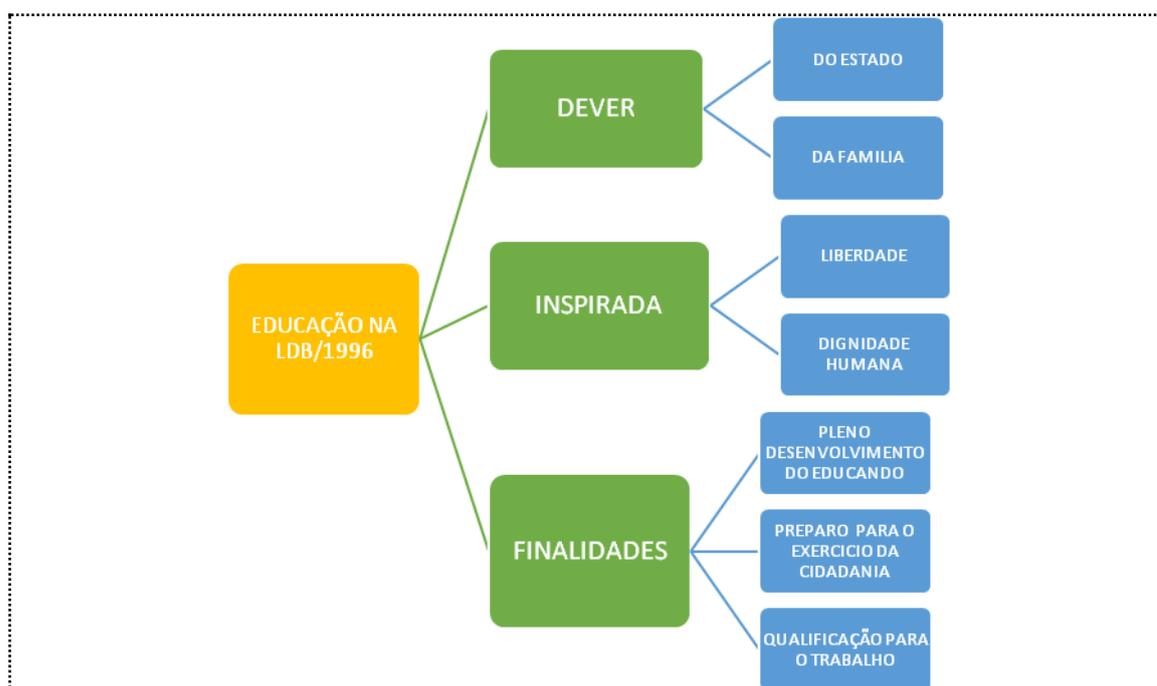
A Lei nº. 9.394/1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional nos termos da Constituição Federal e do pacto federativo avançado que deu início à era democrática. Restou, portanto, firmada a competência legislativa acerca da educação, sendo atribuição do poder legislativo da União Federal, contudo Estados, Distrito Federal e Municípios estão autorizados a exercerem o direito de legislar sobre suas questões regionais e locais, naturalmente, observando o princípio constitucional da simetria²⁰, não podendo, contudo, contrariar ou extrapolar o disposto na LDB e na CF/1988, a qual se configura como uma lei nacional²¹.

Com relação aos objetivos e princípios regentes da educação para todos, a LDB não se afastou dos ditames da constituição, dedicando-se à formação escolar necessária para o convívio social, à formação da cidadania e à qualificação para o mercado de trabalho, conforme passamos a demonstrar na seguinte figura:

²⁰ O foco do princípio da simetria é a necessidade de reprodução de modelos estabelecidos para a União, no âmbito da Constituição Federal, também para as outras entidades federadas. O ponto complexo nessa análise, entretanto, é saber, com precisão, quais os limites de sua incidência, mormente pelos posicionamentos que conseguimos extrair das decisões do Poder Judiciário sobre o tema, intérprete da CF/1988 em última análise, o Supremo Tribunal Federal - ADI 4.298 MC, voto do relator, ministro Cezar Peluso, j. 7-10-2009, DJE de 27-11- 2009; ADI 1.521, relator, ministro Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, DJE de 13-8-2013). Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/13-federalismo.pdf>? Acesso em: 23 fev. 2024.

²¹ Lei nacional é aquela que atinge os três entes federados: União, Estados e Municípios. Já a lei federal é aquela que tem aplicação restrita no âmbito federal, como é o caso paradigmático da lei que incide sobre o funcionário federal. Ambas são de competência do Congresso Nacional e, formalmente, identificam-se. A partir desse critério, a LDB – 9.394/1996 se constitui como lei nacional.

Figura 8 - A Educação na LDB – Lei 9.394/1996



Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei 9.394 de 1996/LDB - (2024).

São consensuais os entendimentos e as críticas de Saviani (1999), Demo (2002) e Frigotto (2011) assentindo que a Nova LDB está diretamente associada a princípios de um modelo de Estado Neoliberal, de maneira que o progresso econômico da sociedade seja exequível e possível, é necessária a intervenção mínima do Estado na economia e na consecução de direitos sociais, destacando a abertura de precedentes para o aparelhamento executivo da iniciativa privada. Nessa conjuntura, o modelo governamental busca fundamentos nas regras do terceiro setor, da livre concorrência e da meritocracia, dos modelos de parcerias público/privado (PPPs), ajustando o princípio da igualdade a apenas um brocardo jurídico formal, pouco importando o processo histórico de formação das classes sociais e dos sujeitos demandantes.

Na prática a influência política do neoliberalismo se espalha nos anos 1990 no Brasil, sobretudo nos governos de Collor de Mello (1990 a 1992), Itamar Franco (1992 a 1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), marcados pela chamada reforma administrativa do Estado Brasileiro e, notadamente, pelos incentivos às privatizações e, conseqüentemente, pela abertura e flexibilização para atuação da iniciativa privada no ensino, tanto na educação básica como na superior.

Sobre esse aspecto, em primeiro lugar, importa a contrário-senso observar que a educação não deve se prestar apenas à formação de pessoas com base em fundamentos econômicos, mas deve ter como norte um processo de formação humanística, cultural, histórica e social, buscando o desenvolvimento de autonomia e criticidade, ao contrário da ideia de educação neoliberal, reducionista, focada na produção, no utilitarismo, na eficiência privatista e na meritocracia, que ignora o ser humano como pessoa, sobretudo na dimensão de sua dignidade. O modelo legal implementado ressuscita anacronicamente as diferenças sociais e históricas coloniais, condiciona a educação a um processo tecnicista, deturpa a concepção constitucional de 1988 que elevou a educação ao *status* de um direito público subjetivo, pressuposto necessário, intransferível e irrenunciável à formação humana de todos.

Apesar de sua vinculação ao neoliberalismo, admitimos que a LDB representa certo avanço para a educação brasileira, sobretudo, na organização instrumental e na positivação/regulamentação expressa dos direitos consignados na CF/1988, embora com lacunas e limitações em relação a acesso, permanência, terminalidade e igualdade de condições acerca de outras modalidades, que deveriam constar de forma regulamentar.

A configuração organizacional da lei mantém o regime de colaboração entre os entes federativos (art. 8º da LDB), sendo direcionada à União as maiores atribuições, com vigência em todo o território nacional, como por exemplo a criação de uma base nacional comum curricular (art. 9º LDB), a regulação do processo de distribuição e redistribuição de assistência técnica e financeira (art. 8º, § 1º da LDB), a elaboração do Plano Nacional de Educação (art. 9º, I da LDB), a coordenação da Política Nacional de Educação (art. 8 § 1º da LDB), etc.

Nesse movimento do geral para o específico, partindo da CF/1988, a LDB de 1996 seguiu elencando de maneira não exaustiva as atribuições dos entes – União, Estados, Distrito Federal, Municípios – estabelecimentos de ensino, conselhos, docentes e discentes (artigos do 9 ao 19).

Com relação à organização, à estrutura e ao funcionamento da educação escolar, consigna a LDB como sendo dever do Estado a educação básica obrigatória e gratuita dos 04 (quatro) aos 17 (dezessete) anos, organizada da seguinte forma:

- a) Pré-escola;
- b) Ensino Fundamental;

c) Ensino Médio (incluído pela Lei n. 12.796, de 2013).

E ainda, com relação à educação básica, na qual se encontra o maior número de obrigações estatais, a lei determina a organização por meio de três etapas:

- 1) Educação Infantil, que se subdivide em duas fases, sendo que para cada uma delas, regulam-se as idades próprias: creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 5 anos);
- 2) Ensino Fundamental, subdividido também em duas fases: anos iniciais (6 a 10 anos) e anos finais (11 a 14 anos);
- 3) Ensino Médio, sem subdivisões, estabelecendo a idade apropriada de entre os 15 e os 17 anos.

Para melhor visualizar a organização da educação em relação à LDB, organizamos o quadro a seguir:

Quadro 7 - Comparação entre a LDB – 9.394/1996 atual e a anterior

Antiga LDB – 5.692/1971		Nova LDB – 9.394/1996		
Primário	1º Grau (7 a 14 anos)	Educação Básica	Educação Infantil (0 a 5 anos)	Creche (0 a 3 anos)
				Pré-escola (4 a 5 anos)
Ensino Médio	2º Grau (a partir de 15 anos)		Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	Anos iniciais (6 a 10 anos)
				Anos finais (11 a 14 anos)
			Ensino Médio (15 a 17 anos)	

Fonte: elaborado pelo autor, com base nas Leis 5.692/1971 e Lei 9.394/1996/LDB - (2024).

Finalmente a EJA foi reconhecida como modalidade educacional nos termos do Capítulo II, Seção V, art. 37 da LDB, alterado pela Lei 13.632 de 2018. Ela passou a ser ofertada àqueles que estão fora da idade própria nos ensinos Fundamental e Médio, o que implica na oferta de acordo com as especificidades do público jovem e adulto.

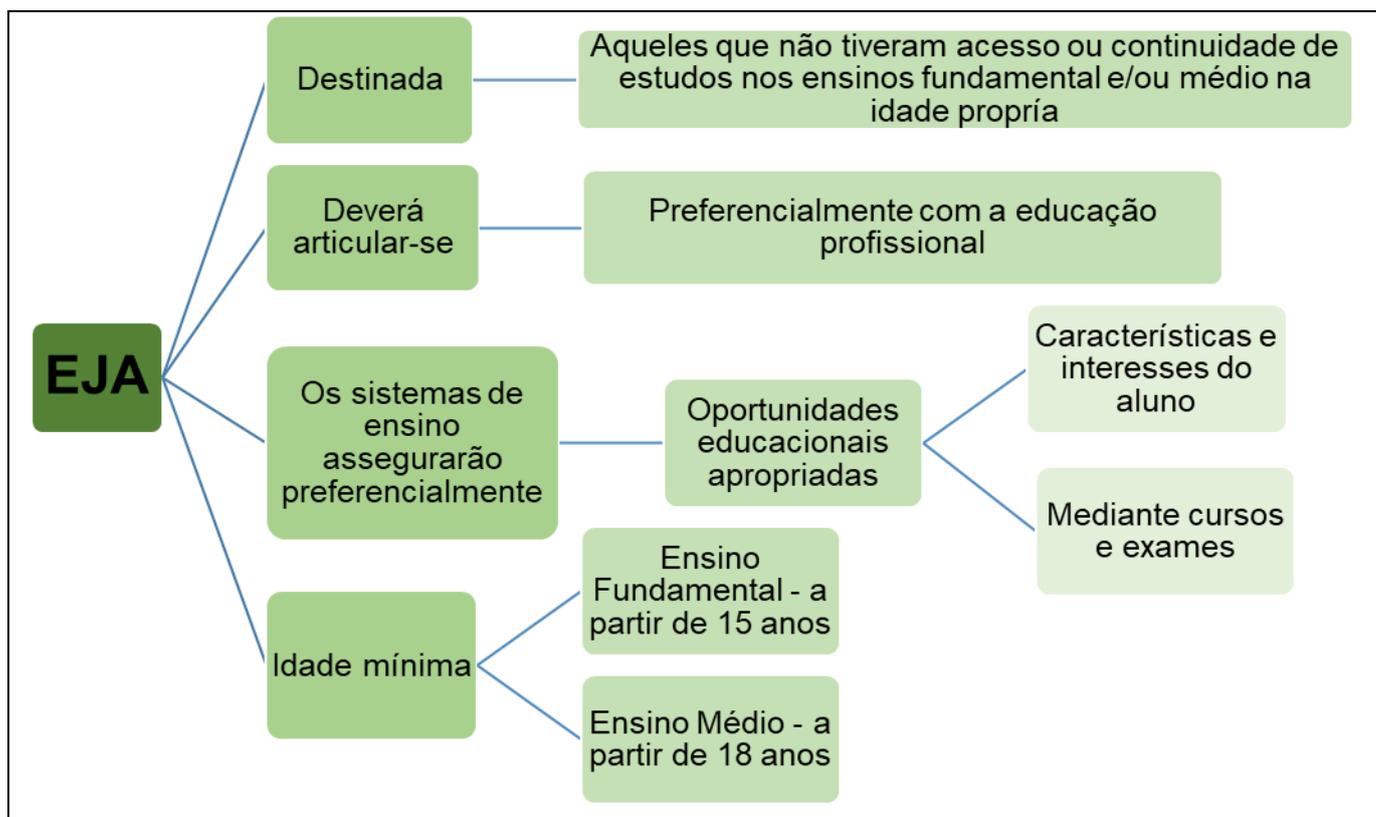
Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos

fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida (Brasil, 1996, s.p.).

A definição legal destoa da concepção de educação como um direito, pois é restritiva, no sentido de compensação, o que dá à oferta um caráter de subsidiariedade no plano assistencial do Estado. Esse posicionamento encontra ressonância no posicionamento de Ribeiro (2021), quando afirma que as mudanças legislativas e administrativas relacionadas à EJA, epistemologicamente, ainda se apresentam fundamentadas em iniciativas corretivas, compensatórias que, apesar de aparentemente inclusivas, tendem a repetir o cenário histórico de precariedade e de oferta residual em relação às modalidades de oferta ordinária.

O posicionamento acima se consolida com a dicção do § 1º do art. 37 da Lei 9.394/1996, ao estabelecer, de forma descentralizada, que os sistemas de ensino assegurarão aos alunos com perfil da EJA oportunidades educacionais apropriadas e que, de acordo com os interesses pessoais dos alunos, ofertarão cursos e exames para a garantia da terminalidade. Determina ainda que o poder público estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas. Na figura a seguir, demonstramos de forma sistematizada as principais disposições da LDB sobre a EJA.

Figura 9 - A organização da EJA na LDB/1996



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei 9.394/1996/LDB - (2024).

Ora, considerando a LDB como o principal instrumento regulatório da CF/1988, ao tratar da EJA sob um aspecto de subsidiariedade e de pronto possibilitar uma oferta apressada direcionada, preferencialmente, para a educação profissional, inclusive por meio de exames certificadoros, como garantia de conclusão de etapa e ainda associar o acesso e a permanência a condições pré-estabelecidas pelo mundo laboral, estamos caminhando certamente para um instrumento legal que ratifica a desigualdade e que se configura, portanto, como uma redução de direitos que, por um lado, não garante a educação humanística para a formação da pessoa com vistas ao princípio da dignidade da pessoa humana e para o exercício da cidadania e por outro, também não assegura sequer o preparo para o mundo do trabalho, pois devido à estratégia de certificação e à diminuta carga horária destinada aos cursos, não há tempo hábil para o desenvolvimento técnico, nem sequer de habilidades mínimas desejáveis para a satisfação do mercado de trabalho, culminando inclusive na formação de mão obra deficitária e alijada pelo processo formativo aligeirado.

De acordo com a análise de István Mészáros (2005), uma educação pautada em valores como dignidade da pessoa humana e cidadania não pode ser submetida a demandas tecnicistas do capital, uma vez, que não há quaisquer interesses deste na emancipação política e libertadora dos sujeitos. Suas estratégias se pautam em uma agenda radical de transformação dos espaços educacionais em verdadeiros *shoppings centers*, funcionais à sua lógica de consumo e lucro. O enfraquecimento da educação pública, paralelo ao crescimento do sistema privado, dá-se ao mesmo tempo em que a socialização se desloca da escola para a mídia, para a publicidade político-partidária institucionalizada e para o consumo. Aprende-se a todo o momento, mas o que se aprende depende de onde e de como esse aprendizado é realizado.

A indefinição legal da idade própria foi presente nas legislações anteriores foi finalmente resolvida, pois, de forma objetiva, tanto a CF/1988 e como depois a LDB/1996 definem como sendo a idade própria para ingresso na EJA, no Ensino Fundamental, entre 15 e 17 anos e para o ensino médio, a idade mínima de 18 anos. Portanto, faz-se necessário afirmar que a definição da chamada idade própria, contraria os contornos da resistência histórica pelo reconhecimento da EJA como modalidade educacional, que buscava não somente uma delimitação legal, mas o reconhecimento dos sujeitos como indivíduos humanos, inseridos nas suas ações sociais e reais, e as condições concretas de existência, o que, sob a lente do materialismo histórico, representa uma verdadeira contradição formalizada na lei, que tão somente considerou o tempo cronológico, a necessidade fabril e a vida útil laboral do indivíduo, ignorando, portanto, todo um processo histórico na perspectiva da historicidade, da dialeticidade e da totalidade contextual dos sujeitos.

Com relação às atribuições e às responsabilidades para oferta, a regulamentação disposta no art. 38 foi, no mínimo, evasiva, pois determina que caberá aos sistemas de ensino a manutenção de exames e cursos supletivos, observando a base nacional comum curricular. Ou seja, a lei não atribuiu quaisquer responsabilidades, ou prazos para a organização dos sistemas de ensino em relação à oferta da modalidade, seja em nível fundamental, o que dedutivamente ficaria a cargo dos Municípios, seja no ensino médio, a cargo dos Estados. Outra questão lacônica, porém, preocupante, foi a menção a exames conclusivos e cursos supletivos, o que ratifica a precariedade do serviço, inclusive, tomando como ponto

de referência e ancoragem a desigualdade de tratamento da EJA em relação à educação escolar regular.

Na prática, a regulamentação, ou falta dela, ratifica a continuidade da concepção compensatória de educação de adultos adotada explicitamente na legislação e nas políticas do período militar (1964 a 1986), como já apontamos na Seção II. Tanto é que o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), que foi instituído, na era democrática – pós-1988 – pela Portaria Ministerial-INEP/MEC nº 2.270 de 2002, tem sido mantido anualmente de forma ininterrupta por meio de atos administrativos contínuos, configurando-se, portanto, explicitamente uma política de Estado de caráter reducionista, que permanentemente ignora o princípio da qualidade da educação ofertada a esse público.

A grosso modo, a certificação da EJA por meio do ENCCEJA funciona da seguinte forma: as secretarias estaduais e municipais de educação realizam a adesão ao exame se comprometendo com a aplicação e a certificação, atos estes, que, na maioria das vezes, são interpretados pelos gestores públicos como uma desoneração de investimentos na oferta do ensino regular para o público adulto. Ostensivamente o Ministério da Educação²² aduz a esse processo de certificação como sendo uma forma de correção do fluxo escolar, apto a possibilitar a melhora dos indicadores da educação brasileira. Ou seja, há um explícito apartamento de qualquer preocupação com a qualidade no processo de certificação, numa demonstração de ausência de qualquer empatia com o desenvolvimento e a formação pessoal dos alunos. O que é reforçado pela dicção do § 2º do art. 38 da LDB/1996, que diz que “os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames” (Brasil, 1996).

No que concerne à EJA, apesar da regulamentação formal pela LDB, consideramos ser extremamente evasiva, não vinculando quaisquer deveres, obrigações e responsabilidades a entes e autoridades públicas, provocando um verdadeiro limbo entre a CF/1988 e o seu principal regulamento.

²² Informação disponibilizada na página oficial do Ministério da Educação MEC - <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/encceja>, Acesso em: 28 fev. 2024.

3.4 O LUGAR DA EJA NA COMPETÊNCIA DOS ESTADOS NOS TERMOS DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL

Para a compreensão da EJA sob a competência prioritária dos estados federativos (ensino médio) é necessária a tessitura de alguns elementos históricos, políticos e sociais inerentes a sua legislação reguladora, o que representa, no plano subliminar, um jogo de forças, ou, diretamente, uma luta de classes representadas pelas bancadas de interesses na mesa legislativa.

Partindo de um movimento que vem do global para o local, como sistemática ordinária do modo de produção capitalista, no contexto de um Estado Classista Neoliberal, a educação básica, ofertada pelo Estado nos termos da lei, deve ter um funcionamento dual, ou seja, uma com padrões de qualidade científica para as elites, em regra ofertada por instituições privadas e outra precarizada, suavizada, sem rigor e aligeirada, quando direcionada para a classe trabalhadora.

Segundo Frigotto (2012), essa dualidade deve ser concebida como a efetiva materialização de um jogo de forças de poder, em que, na maioria das vezes, a classe dominante já consta previamente anunciada como vencedora do embate. Isso porque pelo seu monopólio dos meios de produção, recursos financeiros e acesso irrestrito e facilitado ao conhecimento científico, ela consegue influenciar e manipular eficientemente as regras do jogo político, conseqüentemente, materializado na legislação reguladora a seu favor.

De modo geral, tal como apresentado na seção II, a educação brasileira se manteve predominantemente dualista durante quase toda a sua existência legal. Tivemos, é verdade, flashes de resistência, como o movimento escolanovista, o Manifesto dos Pioneiros, a educação libertadora de Freire, o movimento das Diretas Já no contexto da redemocratização. Porém, essas experiências logo foram sucumbidas à ideologia neoliberal e a estratégias de políticas de governo que visavam apenas resolver problemas pontuais e de forma paliativa, ou às vezes, sem nenhum pudor ou constrangimento pelo uso ostensivo da força bruta, como, por exemplo, a sequência de eventos/atentados contra a educação patrocinados no

interregno da ditadura militar vigente no país no período de 1964 a 1986 e que se repetiram no cenário pós-golpe, em 2016²³.

Atualmente, nos termos da CF/1988, art. 211 § 3º e da LDB-9.394/1996 art. 10, VI, cabe às federações a oferta prioritária do ensino médio. No entanto, essa sistematização inicia-se bem antes dessa era democrática. O primeiro instrumento normativo infralegal específico a tratar de fato do ensino secundário, sob a competência dos Estados no Brasil, foi o Decreto-Lei nº 4.244 de 1942, no governo Vargas, que tinha à frente do Ministério da Educação Gustavo Capanema Filho.

Nesse período, com o advento da Reforma Capanema²⁴, a educação básica pública nacional restou organizada em duas vertentes: após os 04 (quatro) anos correspondentes ao ensino primário geral-obrigatório, o ensino secundário regular científico/clássico, organizado em dois ciclos totalizando 07 (sete) anos e o ensino profissionalizante/colegial, também distribuído em dois ciclos de 07 (sete) anos. Importante frisar que somente o curso clássico habilitava o ingresso do aluno à Educação Superior, mediante processo seletivo ou vestibular.

Considerando a conjuntura política e econômica do período de industrialização do país, inevitável inferir que aquela educação regular, clássica, científica era destinada às elites e a educação profissional, às classes trabalhadoras, seguindo a dinâmica do modo produtivo vigente.

Naturalmente que essa dualidade constante da lei mobilizou posicionamentos contrários, como, por exemplo, conforme já consignado, o Manifesto dos Pioneiros, o qual tinha como bandeira a necessidade de uma organização escolar formal e materialmente igual para todas as classes. Pelo menos no âmbito formal, e com o posterior advento da Lei 4.024/1961, a dualidade foi mitigada, pois essa lei determinou a equivalência entre os cursos clássico e colegial, assegurando, assim, o ingresso de todos os alunos que concluíram o ensino secundário em qualquer modalidade ao Ensino Superior. Nesse sentido, o vestibular para ingresso no Ensino Superior era o responsável pela seletividade, pelo filtro social.

²³ O cenário político que marca o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, alimentado pelo discurso da extrema direita de ineficiência do aparelho do Estado e de denúncias de corrupção por parte do governo petista, mas que, na verdade, teve o objetivo de desmontar políticas sociais a partir dos rebatimentos do ajuste neoliberal, do corte nos gastos públicos e de fortalecimento da hegemonia burguesa.

²⁴ Legislação de iniciativa do ministro Gustavo Capanema (1934-1945), ocasionada pela necessidade de adaptar os interesses nacionais à industrialização do país e aos diferentes projetos em disputa. Apesar da sua importância, ela manteve a dualidade entre ensino técnico e científico humanista.

No ápice do populismo da ditadura militar, entrou em vigor a Lei 5.692/1971, sob o discurso ideológico da extinção da escola elitista, pois estabelecia a obrigatoriedade de oferta de profissionalização técnica em todas as instituições de ensino de nível médio. De acordo com Nosella (2014), na realidade, o discurso castrense consistia em uma cortina de fumaça ideológica que tinha por trás a formação genérica e precarizada, baseada em um currículo comum e mecânico com o objetivo de formar técnicos submissos e sem criticidade humanística, aptos a operações práticas, mas sem a capacidade de questionamentos e ponderações de ordens.

Em 1982 a redação original da Lei 5.692/1971, no que concerne ao ensino secundário, foi modificada pela Lei 7.044/1982, extinguindo a obrigatoriedade da profissionalização em todas as escolas de nível médio e facultando às instituições a opção pela oferta da educação profissional. Tal alteração representa um ostensivo equívoco e um retrocesso em relação à legislação anterior, pois ignorou a necessidade da formação humanística regular, com a possibilidade de continuação dos estudos e manteve o foco na obrigatoriedade da formação profissional.

No contexto da década de 1980 com o enfraquecimento do governo militar e o advento da redemocratização do país, constatamos o aumento da demanda pelo ensino médio e avanço dos índices qualitativos da educação. Esse vácuo entre a ditadura e a redemocratização foi marcado pelo aumento de políticas de governos populistas em relação, não só ao atendimento educacional, como também de todos os direitos sociais (saúde, segurança, habitação...). No campo educacional, destaca-se o aumento do número de escolas, a criação de cursos noturnos, sobretudo os que priorizavam o ensino supletivo, não havendo, portanto, qualquer preocupação técnica com a qualidade do ensino.

Com a promulgação da CRF/1988, novos elementos no campo da educação básica nacional são aglutinados à legislação. Muitos deles ressoaram como resultado dos movimentos populares de resistência à ideia de uma educação dual e também de apoio aos anseios da onda de democratização e desmilitarização dos governos da América Latina, levantando as bandeiras da igualdade e da qualidade, naturalmente, sob a influência subliminar dos princípios neoliberais, os quais viriam doravante a se materializar, sobretudo, no que consiste à participação intensa da iniciativa privada na condução das políticas atinentes aos direitos sociais.

A regulamentação do texto constitucional acerca do ensino foi trazida com a edição da Lei 9.394 de 1996, que pode ser considerada uma regulação ainda aberta, ampla e até mesmo ambígua, sobretudo, no que diz respeito ao ensino médio e à /atribuição dos Estados, já que a pauta constitucional estabeleceu entre os princípios dessa etapa a cidadania, a preparação ao longo da vida, a formação da pessoa e também a preparação para o mercado de trabalho.

As inconsistências da regulação presente na LDB-9394/1996 deram ensejo à publicação do Decreto 2.208 de 1997 – ou seja, verdadeiro regulamento do regulamento – que determinou a separação entre o ensino técnico e o ensino médio regular, porém, ignorando disposições específicas acerca de acesso, financiamento, continuidade de estudos, terminalidade, aproveitamento de disciplinas, certificação e até mesmo organização e funcionamento, deixando os casos omissos a serem disciplinados por ato administrativo do titular da pasta do Ministério da Educação.

De acordo com Cunha (2012), o cenário de exclusão da etapa média da educação básica, já nos primeiros meses de vigência da CRF/1988, representa uma repetição estrutural e sistemática do processo histórico, reiterado pelo tratamento legislativo regulamentar adotado. Esse cenário sofreu sensível melhora somente no ano de 2003 com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) finalmente ao Palácio do Planalto, que, de pronto, editou o Decreto 5.154/2004, revogando expressamente o Decreto 2.208/1997, permitindo a existência do ensino médio separado ou integrado.

Diante de um contexto aparentemente definido acerca dos rumos do ensino médio sob a competência dos Estados membros, a demanda por essa fase da educação formal aumentou exponencialmente. Segundo os dados do MEC, em 1991, eram 04 milhões de alunos matriculados; em 1998 esse número chegava a quase 08 milhões, um aumento de 94,8%. No entanto, apesar do expressivo aumento, o acesso ainda não podia ser considerado universalizado, pois, segundo o IBGE/1998, apenas 30,8% da população maior de 15 anos de idade era atendida.

Com relação ao currículo, ainda em 1998, o Conselho Nacional de Educação instituiu a Resolução CEB nº 3, de 26 de junho de 1998, que passou a vigorar imediatamente, estabelecendo as Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio. Esse instrumento, além de estabelecer uma base nacional curricular comum – art. 10, incisos I, alíneas “a” a “i” e “a”, II, “a” a “m”, III, “a” a “i”, e §§ 1º e 2º, alíneas “a” e “b” – aproximou-se da oferta humanística, reinserindo como obrigatórios os

componentes curriculares de filosofia e sociologia, considerados fundamentais ao exercício da cidadania e da formação humanística dos sujeitos. Estabeleceu ainda a carga horária total de 2400 horas de curso e, no sentido de adequação às peculiaridades regionais, estabeleceu que 25% da carga horária seria direcionada à parte diversificada. Regulou também a educação profissional, permitindo sua oferta de forma apartada do ensino médio regular, concomitante ou intercalada à formação geral, nos termos do art. 13 e seguintes.

Assim, a base nacional comum aplicada ao ensino médio, em 1998 ficou organizada em três áreas do conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias. Observamos que a EJA não foi objeto de deliberação por esse instrumento normativo, ou seja, no contexto da regulação da educação média, a EJA, novamente, foi de plano ignorada.

Com relação à responsabilidade pela oferta, o ensino médio, nos termos da CRF/1988 e da LDB-9.394/1996, restou sob a responsabilidade das unidades federativas, embora, de forma subsidiária, elas também tenham continuado com responsabilidades administrativas e regulatórias por outros níveis e modalidades de ensino, inclusive quando ofertados por instituições particulares, por meio de suas respectivas secretarias estaduais de educação e dos conselhos estaduais de educação.

3.5 A EJA NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE), depois da EC nº 59/2009 à CF/1988 que o modificou, deixou de ser uma norma programática contida apenas nas disposições transitórias e passou a compor o denominado direito intertemporal, para uma norma constitucional de eficácia imediata do art. 214 da CRF/1988, com exigência de periodicidade decenal, avaliação contínua e divulgação integrada dos resultados pelos órgãos de controle.

Após galgar o *status* constitucional, o PNE passou gradativamente a ser planejado e regulamentado. A Lei 9.131 de 24 de novembro de 1995 atribuiu inicialmente ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a incumbência de subsidiar e

acompanhar a elaboração. Finalmente foi a vez da LDB – 9.394/1996 dispor no seu art. 9º ser incumbência da União, em colaboração com os Estados, Municípios e DF, a elaboração, determinado ainda, conforme o art. 87, § 1º, o prazo de um ano para o encaminhamento do projeto do PNE para o poder legislativo da União, sem se afastar das recomendações contidas na Declaração Mundial de Educação para Todos²⁵.

Esse foi o caminho legal trilhado que configurou a aprovação do PNE em forma de Lei. Conforme explica Cury (1998), embora a primeira iniciativa nesse patamar tenha ocorrido ainda na década 1930, sob a influência do Manifesto dos Pioneiros, ela não foi de fato efetivada, pois sua plena execução foi interrompida pelo golpe varguista de 1937. No entanto, sua intencionalidade continuou viva nos movimentos sociais, organizados ou não, tanto é que ela reaparece na Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961, todavia, novamente interrompida pelo golpe militar de 1964. Porém, mesmo sob a gestão do militarismo, a ideia de um plano nacional de educação previsto em lei reaparece na Constituição de 1967 e, embora não tenha sido efetivado, continuou subsistindo no âmbito programático, sendo consolidado, finalmente em 1988.

Conforme se pode constatar, todas as vezes em que os ideais democráticos são atacados na história nacional, eis que surge a pauta de um plano nacional de educação previsto em lei. Essa insistência, resistência ou resiliência dos setores educacionais persegue a intenção de garantir a implementação e/ou a continuidade dos direitos consignados constitucionalmente, com a possibilidade real de transformá-los em políticas públicas permanentes, ou seja, em verdadeira política de Estado deixando de ser meros programas temporários. No entanto, temos que afirmar que também persistem reações veementemente contrárias, que consideram necessária a flexibilidade do planejamento, alegando que a regulamentação legal aparece como um entrave de difícil resolução administrativa no âmbito estatal.

Sob a perspectiva legal, o fato é que, nesse período de 2001 a 2024, foram aprovados dois planos nacionais de educação. O primeiro, com a edição da Lei 10.172 / 2001 e o segundo, ainda em vigência, editado pela Lei 13.005/2014, ambos para um período decenal.

²⁵A “Declaração Mundial de Educação para Todos” é um documento internacional, aprovado pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, durante os dias 5 a 9 de março de 1990.

O primeiro PNE entrou em vigor 13 anos após a promulgação do texto constitucional e seis anos após a LDB/1996. Foi aprovado pela Lei 10.172 de 2001 e apresentou uma estrutura compacta, contendo 07 (sete) artigos organizados em diretrizes, metas e estratégias para um período de 10 (dez) anos, além disso, estava fundamentado no princípio da cooperação federativa entre Estados, Municípios e DF, os quais se comprometeram a elaborar seus planos correspondentes, adaptando a proposta educativa a suas respectivas realidades. No que concerne ao acompanhamento e controle, o PNE foi genérico, distribuindo a responsabilidades aos entes políticos e à sociedade civil, conforme a dicção dos artigos 3º e 4º.

Com relação à EJA, o PNE deparou-se com o desafio da superação de uma realidade problemática e anacrônica, especialmente em relação à persistência do analfabetismo no país. Além do mais, apesar do consenso acerca do direito à educação formal para todos na CF/1988 e na LDB-9.394/1996 e, de fato, o PNE ter determinado como um de seus objetivos prioritários a garantia do ensino fundamental para jovens e adultos, a erradicação do analfabetismo, a formação responsável e consciente dos cidadãos e a redução das desigualdades regionais, o diagnóstico situacional da EJA em 2001, segundo IBGE era o seguinte:

Quadro 8 - Taxa de analfabetismo no Brasil da população maior de 15 anos em 2001

Nacional	14,7%
Região Norte	11,6%
Região Nordeste	28,7%

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do IBGE/2001.

Diante desse cenário, diferentemente do planejamento e da execução das políticas públicas direcionadas para as demais modalidades, a condução das ações estatais de efetivação e assecuratórias do direito e da garantia à educação se materializaram por meio de programas, como, por exemplo, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM), ajustando-se,

portanto, a uma repetição do tratamento subsidiário, já experimentado pelo público da EJA no processo histórico da educação nacional.

Para Di Pierro (2010), o texto aprovado do PNE, em 2001, demonstra insuficiência de estratégias aptas a combater a realidade da exclusão da EJA no país, sobretudo por conta do analfabetismo crescente e da prioridade de ações estatais apontarem para o ensino regular. A constatação da autora revela a vigência de um plano nacional paradoxal, uma vez que, ao anunciar sintonia com o texto constitucional e com o da LDB-9.394/1996, de imediato assume o compromisso da concepção de educação como um direito, portanto, deveria ser construído e praticado de maneira a assegurar o atendimento de todas as demandas e de todas as modalidades de educação previstas em lei de maneira igualitária, o que não ocorreu em relação à EJA, a qual foi direcionado um tratamento de somenos importância.

Também o primeiro PNE propôs erradicar o analfabetismo adulto no prazo de sua vigência; assegurar a oferta regular da EJA no ensino fundamental menor (1ª a 4ª série) para 50% da população a partir de 15 anos até 2006; garantir a oferta da EJA no ensino fundamental maior (5ª a 8ª séries) para 100% da demanda num período de 10 anos. Para o ensino médio, o plano projetou dobrar a capacidade de atendimento da EJA no primeiro quinquênio de vigência e a quadruplicar a oferta no período de 10 anos; proporcionar programas de atendimento ao público da EJA nas unidades prisionais e se comprometeu com a oferta da formação profissionalizante.

Além do descumprimento anunciado, não por mera especulação, mas por se tratarem de metas e objetivos pretensiosos e inexecutáveis, uma vez que não houve, no PNE/2001 a 2011, qualquer menção acerca do financiamento e das responsabilidades para a efetivação de qualquer política para a EJA, esse público ainda colacionou, no período, o entrave institucionalizado da política de municipalização da educação básica implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período de 1995 a 2002 e que perdurou até 2007. Tal política foi um verdadeiro contingenciamento arbitrário de recursos públicos, pois canalizou o financiamento público educacional para crianças e adolescentes da educação básica, tendo como rubrica principal o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), a partir do qual a distribuição tinha como base de cálculo o número de alunos matriculados em cada unidade escolar, no entanto, as matrículas da EJA não

podiam ser contabilizadas para fins de repasses financeiros do fundo, o que naturalmente induziu o desestímulo à oferta da modalidade pelos gestores e entidades.

Assim, para a persistência da garantia do direito à educação formal para todos e como forma de demonstrar a inclusão nesse rol do público da EJA nos termos da CF/1988, as soluções encontradas pela União restaram marcadas por instrumentos normativos de centralização para a EJA, colocando a modalidade, cada vez mais, num patamar subsidiário em relação à educação regular. São exemplos dessa circunstância a adoção de referenciais curriculares genéricos; materiais didáticos nacionalmente uniformizados; fortalecimento e imposição da sistemática dos exames nacionais de certificação; autorização formal para o apressamento dos cursos supletivos de formação; abertura cada vez mais flexibilizada para a exploração mercantil da demanda pela iniciativa privada, que explorava o “mercado” sem qualquer preocupação com a qualidade dos cursos, com o cumprimento da carga mínima estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), ou com a oferta de cursos de curta duração; gradativa desresponsabilização estatal das obrigações e vinculações financeiras, num discurso que se limitava ao compartilhamento de deveres com a sociedade civil organizada e a adoção de formas de oferta semipresencial.

O fato é que, no final da vigência do PNE 2001, as ações estatais, em sua maioria, foram efetivadas ou implementadas pela União e se mostraram insuficientes e ineficazes no cumprimento dos objetivos e das metas estabelecidas pelo plano. Tanto é que, no ano de 2009, segundo o IBGE, o analfabetismo ainda alcançava o percentual de 9,7% da população brasileira. Observa-se que, apesar de tímida redução em relação ao cenário de 2001, esse número não pode ainda ser considerado como fidedigno para representar a realidade, pois não levou em consideração as taxas de crescimento, natalidade e envelhecimento demográfico no período estudado, sem falar no fato de que o PNE tinha como meta a erradicação do analfabetismo.

Com relação à expansão da oferta projetada para o ensino fundamental em 50% para as séries e iniciais e 100% para os anos finais e para o ensino médio a quadruplicação da oferta, as metas também não foram cumpridas. De acordo com os dados do Censo Escolar publicados pelo INEP em 2010, as matrículas da EJA no ensino fundamental apresentaram uma redução de 20% (menos vinte por cento) nas

séries iniciais e de 30% nos anos finais. Já no ensino médio, o percentual de matrículas foi reduzido em 40%, ou seja, além do não alcançar a projeção inicial, o que houve foi um significativo retrocesso no que diz respeito às séries iniciais (1ª etapa). Um fator plausível que pode ter ocasionado tal movimento consiste na falta de interesse dos gestores, entes e autoridades na oferta da modalidade, sobretudo, por conta da ausência de recursos vinculados, uma vez que, conforme já consignamos, a matrícula do aluno da EJA não era contabilizada para compor a base de cálculo dos repasses oriundos do FUNDEF.

O próprio INEP (2009), em nota, noticiou outra justificativa para o déficit acerca da EJA nos anos iniciais. Ela está relacionada à mudança da metodologia na sistematização do Censo Escolar, imposta pelo INEP no ano de 2009, que passou a ser a principal base de dados oficial da educação básica nacional, exigindo, portanto, informações mais detalhadas de estudantes, professores, turmas e escolas. A maioria das redes municipais responsáveis pela informação e pela alimentação do sistema nacional, por conta da ausência de infraestrutura, pessoal treinado e logística de transmissão de dados adequada, relatou dificuldades no envio e no compartilhamento de dados, restando, portanto, prejudicado o levantamento das informações.

Enfim, conforme analisado por Di Pierro, Abbonizio e Graciano (2014), o direito à educação para jovens e adultos projetado no PNE/2001 a 2011 se limitou ao plano meramente formal, ou seja, não passou da previsão legal e de metas e objetivos inexecutáveis. Pura retórica ideológica. Na prática, a formação de adultos nesse período restringiu-se a um nível subsidiário, dando margem para a justificativa técnico-política de que os aparelhos e recursos estatais deveriam ser voltados para a formação qualitativa das novas gerações, restando, enfim, à EJA, a terminalidade natural da demanda, a qual o tempo, a morte e o abandono se encarregariam de solucionar.

Esse foi o legado recepcionado pelo segundo PNE da era democrática, que passou a vigorar diante de um cenário em relação à EJA pouco distinto do visto em 2001. Segundo os dados divulgados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), no ano de 2014, o analfabetismo da população maior de 15 anos no país ainda representava 8,4%, o que, em números absolutos, representa cerca de 13,2 milhões de pessoas nessa condição, sendo que os maiores índices ainda persistem nas regiões Norte (9,5%) e Nordeste (14,7%) do país, o que desde

já representava a continuidade do desafio da universalização e da superação das desigualdades regionais no território nacional.

Sob a égide da Lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 até 2024, cumpre destacar que, tal como o PNE anterior, o atual também adotou o mesmo padrão de estrutura e organização, embora mais extenso, com 14 artigos, 10 diretrizes e um anexo com 20 metas e 255 estratégias. Entretanto, ele aprimorou o sistema de monitoramento, avaliação e divulgação dos resultados, que passou a ser de forma colegiada, realizado por diferentes órgãos: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, CNE e o Fórum Nacional de Educação, conforme o art. 5º, incisos I a IV do plano.

Figura 10 - Órgãos de controle e monitoramento do PNE, 2014 a 2024



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei 13.005/2014/PNE - (2024).

Coube a essas instâncias a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações, dando ampla publicidade em seus respectivos sítios institucionais na internet. Além disso, elas também eram responsáveis por propor políticas públicas que visassem assegurar a implementação de estratégias e o cumprimento das metas e, por fim, também competia a essas instâncias a propositura de revisão do percentual a ser investido pelos poderes públicos na educação.

Para que esse monitoramento fosse possível, nos termos do art. 11 da mencionada lei, a quantificação dos resultados levou em consideração o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), coordenado pela União em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que constituiu fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas de cada nível de ensino. O SAEB deveria, a cada

02 anos de vigência do PNE, produzir dois indicadores, conforme o art. 11, §§ 1º, 2º e 3º, os quais deveriam instruir a elaboração do IDEB.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede (Brasil, 2014, art. 11).

O tratamento e a consolidação dos dados produzidos pelos entes federados e pelos municípios são realizados pela União, que divulga com ampla publicidade as escalas evolutivas a cada biênio.

Em que pese as quatro metas específicas do PNE direcionadas à EJA, é necessário ponderar que elas se articulam em uma relação de dependência e complementação com outras metas, as quais chamamos de metas estruturais. Elas se espraiam por todo o plano, velando pela qualidade determinada constitucional e legalmente, como, por exemplo, a meta 7, que trata da implementação direta e/ou indutiva da necessidade de uma política de estado de formação de professores que assegure formação inicial e continuada aos profissionais da educação; ou a meta 16, que impõe a gestão democrática; ou ainda a de número 20, que determina a vinculação do financiamento da educação básica ao Produto Interno Bruto, entre outras.

Nesse sentido, sendo o PNE uma lei nacional, é necessário ter cuidado no que concerne à busca das metas específicas da EJA, pois em seus planejamentos,

os entes federados e os municípios sempre devem observar as metas chamadas estruturantes. Dito isso, apresentamos a seguir as metas específicas da EJA constante do PNE.

Quadro 9 - Metas do PNE diretamente relacionadas à EJA

Meta – PNE	Conteúdo
03	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).
08	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 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
09	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.
10	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei 13.005/2014/PNE - (2024).

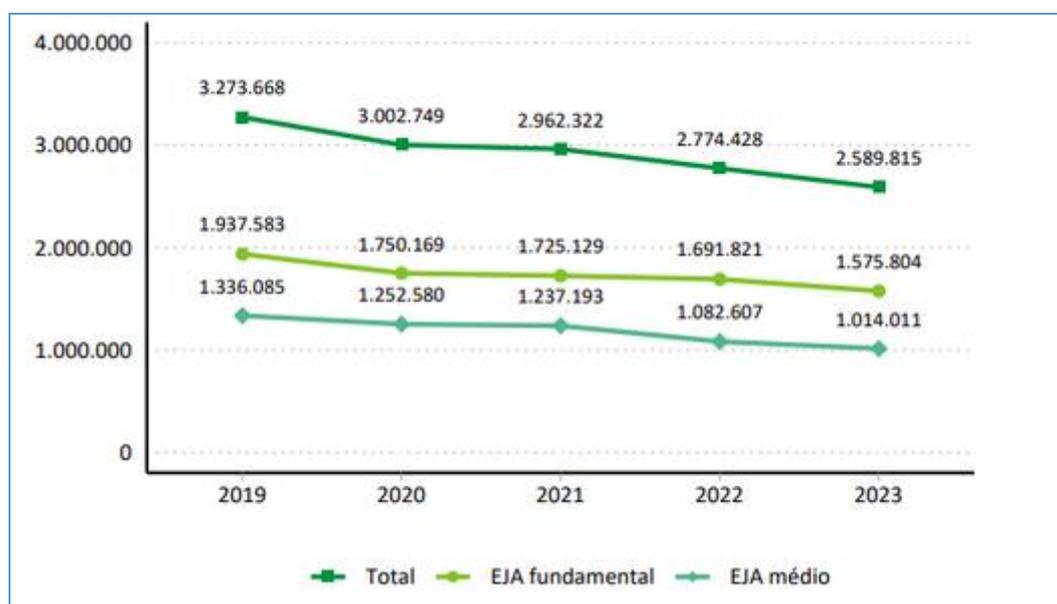
Acerca da Meta 3, com relação ao índice histórico proposto para o ano de 2016, cumpre informar que, de acordo com os dados publicados pelo INEP/MEC-2023, o percentual de universalização do acesso à educação formal, que deveria ser alcançado na integralidade em 2016, ainda no ano de 2023, alcançava o percentual de 92,9%, e considerando a taxa média anual de crescimento, que desde de 2014 cresceu ao passo de 0,95% ao ano e apesar de dados ainda não estarem consolidados, por mais otimistas que possamos ser, a média novamente não será atingida no final da vigência do PNE em 2024. Também sobre esse fato, importante consignar que, mesmo as regiões do país consideradas mais desenvolvidas de

acordo com o IBGE (2022), como Sul e Sudeste, também ficaram distantes de alcançar os índices projetados, atingindo 94,5% e 93,8%, respectivamente.

Cumprir ainda anotar que, em uma repetição cíclica da média histórica que tem apontado para as diferenças regionais, as regiões Norte (90,7%) e Nordeste (91,3%) apresentam os piores índices de desempenho, estando, inclusive, abaixo da média nacional de 92,9%, ratificando a permanência das diferenças regionais.

Ainda de forma geral, o atendimento da população de 15 a 17 anos está longe de ser alcançado, pois de acordo com os dados divulgados pelo INEP, em 2022, havia ainda déficit de 18% do índice de ancoragem projetado em 2014 para essa faixa etária. De acordo com o censo escolar de 2023, o número de matrículas da EJA diminuiu 20,9% entre 2018 e 2023, totalizando em absoluto cerca de 2,6 milhões de jovens maiores de 15 anos. Na EJA/Ensino Médio, a redução foi maior ainda que no ensino fundamental, o que representa a não continuidade ou a não permanência na educação formal entre as etapas. Também sinaliza para o abandono dos que já estavam inseridos no ensino médio. A representação gráfica a seguir indica a evolução dos dados.

Figura 11 - Matrículas na EJA no Brasil, no período de 2019 a 2023



Fonte: INEP (2024).

Podemos observar que o quantitativo da redução de matrículas no ensino médio é maior que no ensino fundamental, o que nos leva a afirmar que as estratégias para a ampliação, permanência e distorção de fluxo foram ineficazes na

vigência do PNE. Outro ponto que salientamos, diz respeito ao monitoramento dos resultados, que devem ou deveriam ser reavaliados a cada dois anos pelas instâncias de controle compostas pelo MEC, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo CNE e pelo Fórum Nacional de Educação, o que aparentemente foi ignorado, dado o descaso historicamente já conhecido para com essa modalidade de ensino.

A Meta 03 também estabeleceu que a taxa líquida de matrículas no ensino médio atingisse o percentual de 85% no ano de 2024, o que também não foi alcançado no cenário nacional, ficando inclusive bem abaixo do projetado. Segundo o INEP (2022), a região que mais se aproximou da meta foi a região Sudeste com 80% de matrículas na EJA/Ensino Médio. Já os piores cenários do descumprimento foram novamente observados nas regiões Norte, com 64,6%, e Nordeste, com 65,1%. Se, por um lado, o monitoramento permite constatar que ocorreu, ao longo do período analisado, um crescimento no indicador em todas as regiões brasileiras, por outro, nota-se que o movimento de aproximação entre as regiões foi moderado, mantendo-se uma situação de extensa desigualdade entre elas, o que impõe constatar a ineficácia das políticas de garantia do acesso ao ensino médio pelo público jovem e adulto.

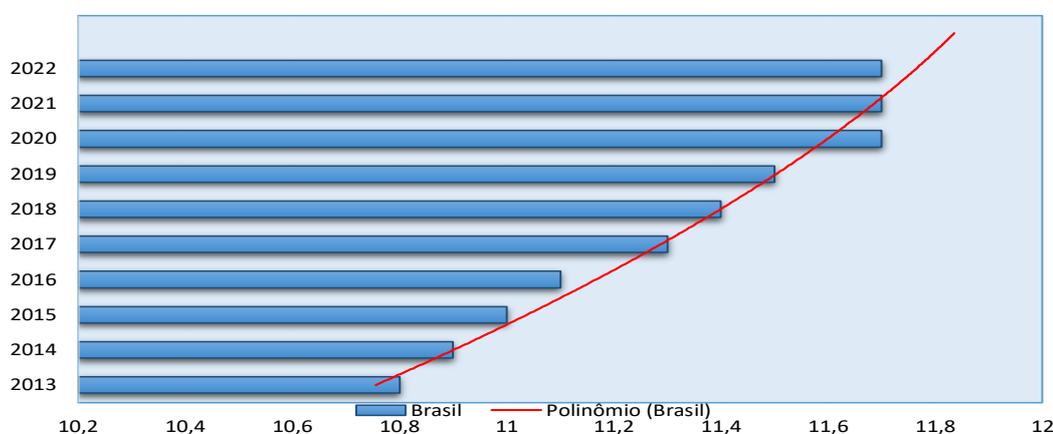
Com relação à Meta 8, ainda não tecemos nenhum comentário anteriormente, pois é a única, por assim dizer, realmente específica para a EJA. Ela prevê a elevação da escolaridade média da população com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos.

Com dois anos de vigência do PNA, o INEP (2016) apresentou relatório, no qual previa que a média de estudos dos jovens brasileiros entre 18 e 29 anos seria de 9,9 anos no período delimitado de 2004 a 2014. Nesse sentido, levando em consideração a projeção de 12 anos estipulados pela meta, temos um déficit, já no início da vigência do PNE, de 2 anos e três meses a ser superado em um período de 10 anos.

Observa-se ainda que, de acordo com o Painel de Monitoramento das Metas do PNE, no sítio eletrônico oficial do INEP, apresentado em 2022, a média do tempo de escolarização apresentada para o ano de 2013 e 2014 era superior à média do período apresentado no relatório, sendo 10,8 e 10,7 respectivamente. O que não necessariamente poderia representar um erro de quantificação, mas sim um

crescimento ano a ano, uma vez que a data de ancoragem da média do relatório foi em 2014, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

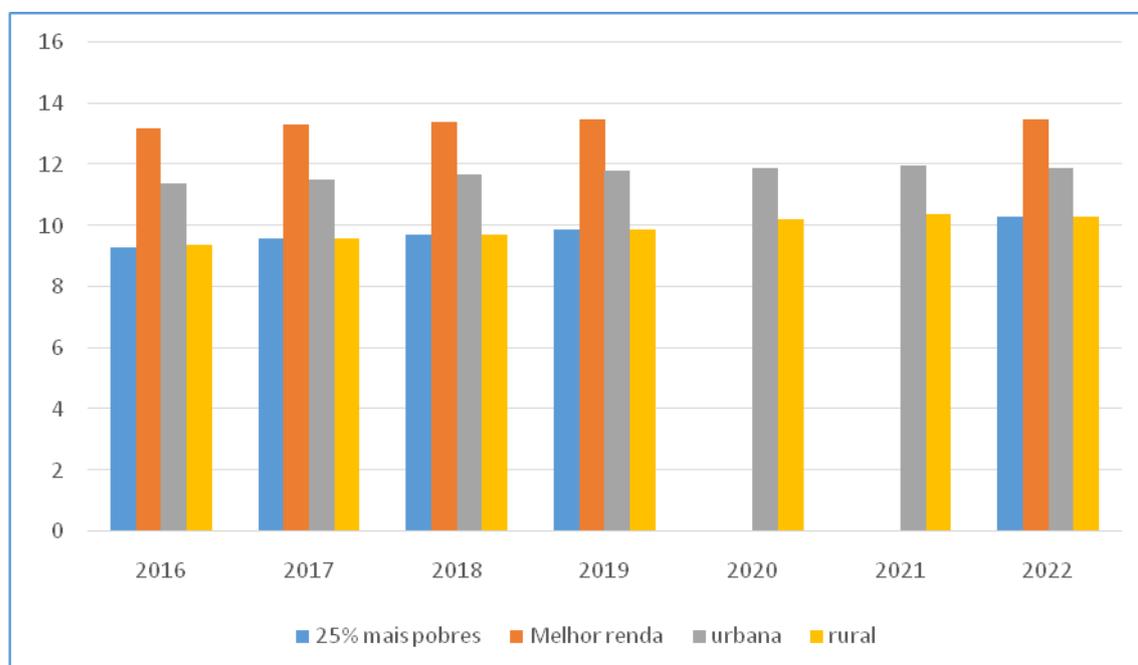
Gráfico 1 - Escolaridade média em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos de idade – 2016 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no INEP (2022).

Em uma primeira análise, a meta de 12 ano de estudos parece estar próxima, podendo ser formalmente alcançada, pois como podemos observar no gráfico, há um crescimento uniforme da média nos últimos 08 anos, de forma que, em uma projeção aritmética natural, os 12 anos projetados em 2014 seriam ordinariamente cumpridos em 2024. No entanto, pontuamos algumas questões que apontam em sentido contrário, quando analisamos a estratificação dos dados, uma vez que a referida meta de número 8 requer não somente a elevação de média de tempo de escolaridade da população de 18 a 29 anos para 12 anos de estudos, mas impõe que o mesmo tempo médio de escolarização seja alcançado para as populações do campo, das regiões de menor escolaridade do país, para a população mais pobre e para negros, assim declarados ao IBGE, nos termos do seguinte gráfico:

Gráfico 2 - Escolaridade média, em anos de estudo, da população 25% mais pobre de 18 a 29 anos



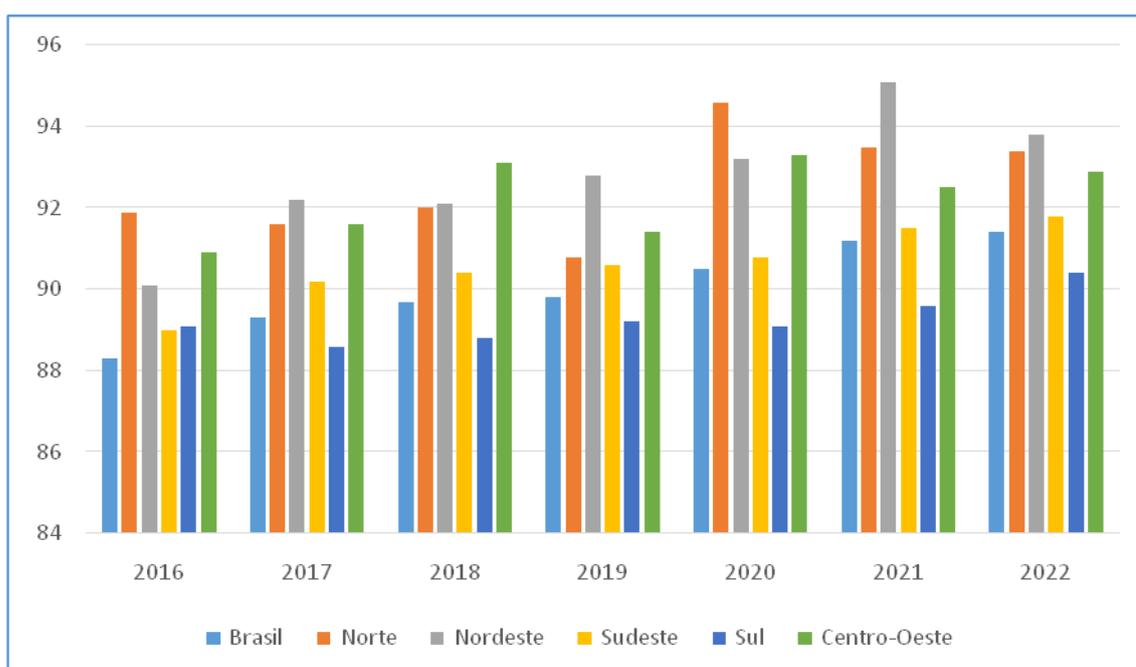
Fonte: Elaborado pelo autor, com base no INEP, (2023).

O marco inicial, ponto de ancoragem, dos dados consignados no gráfico é dado a partir da primeira avaliação divulgada pelo INEP, no primeiro biênio de vigência do PNE. Esclarecemos ainda que, em relação às categorias 25% mais pobres e melhor renda, o INEP não apresentou dados no sistema de informação referentes aos anos 2020 e 2021, talvez por conta da Pandemia da Covid-19, voltando a consolidá-los em 2022. Isto posto, constatamos que o tempo médio de estudos da população historicamente considerada vulnerável na faixa de 18 a 29 anos é significativamente menor para os mais pobres e na mesma proporção, ou seja, menor, para os domiciliados na zona rural do país.

Esse movimento contempla uma exclusão cíclica historicamente conhecida no modo de produção capitalista, que pretere, de forma perversa, os espaços rurais aos urbanos e os trabalhadores aos donos dos meios de produção. Os números, apesar de apontarem para um movimento de maior tempo de escolarização da população residente no espaço urbano, não necessariamente significam melhores condições, nem melhor qualidade da educação nesse espaço, mas comprovam que é nas grandes densidades demográficas que ocorrem as relações de poder, bem como

sua legitimação e consolidação, devendo, portanto, a superestrutura providenciar a logística de aquisição dos direitos sociais mínimos, bem como a formação de mão obra para atender as demandas necessárias à existência e à persistência do capital, uma vez que, o espaço rural brasileiro não representa, devido à sua baixa densidade demográfica, um espaço significativo, apto politicamente a determinar as relações de poder e, conseqüentemente, é considerado desinteressante politicamente, padecendo com as omissões do Estado. Ainda com relação à vulnerabilidade histórica do público de 18 a 29 anos em relação à escolarização formal, conforme o gráfico a seguir, constata-se que a parcela da população autodeclarada negra é a mais afetada.

Gráfico 3 - Escolarização formal da população autodeclarada negra entre 18 a 29 anos – 2016 a 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no INEP, (2023)

É fato que não podemos ignorar que o critério de inclusão da variável raça/cor da pele nas pesquisas realizadas por órgãos oficiais representa indubitavelmente uma importante conquista social, sobretudo dos movimentos afros espriados em todo o país. No entanto, diante dos números constantes do gráfico supra, constata-se que além da preterição em relação à raça no processo de escolarização formal repetir o ciclo da exclusão histórica, ainda apresenta a agravante da exclusão regional. As regiões Norte e Nordeste foram as que menos avançaram no processo

de inclusão relacionado ao tempo de escolarização da população autodeclarada negra, embora a média dessa população nessas regiões seja superior à média nacional. Em números absolutos estamos tratando de aproximadamente 300 mil estudantes fora da escola nas regiões Norte e Nordeste.

A Meta 9 apresenta 03 (três) objetivos: 1) elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015; 2) erradicar o analfabetismo no país até 2024; 3) reduzir para 50% a taxa de analfabetismo funcional no país. Sendo, portanto, o objeto principal da meta o combate ao analfabetismo que acomete a população de 15 anos ou mais, público este que, nos termos da CRF/1988 e da LDB-9.394/1996, está parcialmente na faixa obrigatória do ensino médio. O presente desafio se enquadra às demandas do ensino médio regular, assim como da EJA, em sua segunda etapa.

A priori, para uma melhor compreensão do *status* do analfabetismo brasileiro, bem como do desempenho da população alvo, no caso, a EJA, são necessárias a verificação do ponto partida e uma análise indutiva em espiral dos resultados gerais (nacional), para o específico (regiões, federações, municípios e características do público).

No âmbito nacional, os dados divulgados pelo INEP (2023) indicam que, entre os anos de 2012 a 2022, ocorreu redução de aproximadamente 0,4% do índice de alfabetização nessa faixa etária, uma vez que em 2012 a taxa de alfabetização registrada no país era de 91,8% e em 2022 foi de 91,4%. Embora tenha ocorrido uma variação da taxa em queda, como, por exemplo, no ano de 2020, que alcançou a média nacional de -3%, atingindo o patamar de 94,8%, o que talvez tenha relação com o pico da Pandemia da Covid-19, que naturalmente catalisou os casos de abandono e evasão escolar na educação formal.

Seguindo a dinâmica das dispares diferenças regionais, as regiões que menos alfabetizaram no período foram as regiões Nordeste, com 83,6% e Norte, com 90,9% da população alfabetizada, alcançado, em 2022, o patamar de 88,3% e 93,6%, respectivamente. Importante destacar que, embora as regiões Norte e Nordeste estejam abaixo da média de alfabetização nacional, elas não apresentaram redução em seus dados. Inclusive, destacamos que o maior crescimento nacional ano a ano é creditado à região Nordeste, com 4,7%.

Quanto ao objetivo de erradicação do analfabetismo absoluto até o final da vigência do plano, consideramos uma meta inexecutável, dada a própria condição de

progressão dos resultados anuais. É também equivocada, por não considerar o fato da persistência do analfabetismo no país como sendo uma questão histórica, política e social, pois assegurar a alfabetização para todos vai além do estabelecimento de metas programáticas e da garantia constitucional da obrigatoriedade. Essas determinações se dão no plano formal, mas carecem da identificação do público vulnerável, das peculiaridades regionais e locais dos sujeitos demandantes, de legislação específica que estabeleça de maneira vinculada aporte financeiro, de avaliação diagnóstica e permanente das ações de combate implementadas, da garantia da publicidade dos resultados, da responsável e sustentável aplicação de recursos e controle permanente e imparcial dos resultados de forma a instruir ações ulteriores cada vez mais aperfeiçoadas à realidade concreta.

Além do mais, ainda em relação à erradicação do analfabetismo absoluto e redução em 50% do analfabetismo funcional, é preciso considerar esse problema social como algo que vai além da garantia legal de acesso e permanência na escolarização formal. Trata-se de uma patologia de uma sociedade desigual, com peculiaridades de grupos historicamente excluídos, tais como apresentados na análise da meta anterior. Trata-se de negros, pardos, indígenas e a população economicamente desfavorecida.

Com relação à questão do analfabetismo funcional, segundo o INEP, esse indicador tem como critério o tempo mínimo de 05 (cinco) anos de escolarização. No entanto, esse critério é falho, pois um requisito objetivo se mostra inoperante para a avaliação pontual da capacidade de interpretação, análise crítica e resolução de problemas do cotidiano dos alunos, tanto é que esse é um dos itens da meta que se mostra mais distante de ser alcançado no final de vigência do plano.

A Meta 10 estabelece que, no mínimo, 25% das matrículas da EJA sejam ofertadas de forma integrada à educação profissional. O objetivo direciona também para o alinhamento integrado dos esforços rumo à universalização da educação básica e da ampliação da escolarização de jovens e adultos, qualificando a oferta da educação formal para esse público, conforme as suas necessidades ao promover a integração com o mundo do trabalho de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção ou a sua manutenção nos espaços de ocupação profissional.

A busca de uma formação para o mundo do trabalho transversaliza toda a Meta 10, o que encontra justificante na histórica ineficiência dos sistemas educacionais de proporcionar acesso e permanência na escola para a classe

trabalhadora. Segundo os resultados publicados pelo – Pnad (IBGE, 2023), de 50% da população trabalhadora com 25 anos ou mais, 51% não possuem ainda, ou não concluíram o ensino médio e cerca de 38,6% não possuem nem mesmo o Ensino Fundamental. Naturalmente que a falta de escolaridade formal implica em perdas sociais e econômicas, tanto para os indivíduos, quanto para o desenvolvimento da sociedade, uma vez que sem educação básica ou técnica devidamente concluída, persistem as dificuldades para inserção, ou mesmo para a manutenção no mundo do trabalho. Pior ainda, essa questão pode induzir a uma atipicidade extremamente deletéria, porém cada vez mais ordinária, criando um público que não consegue condições de acesso e permanência para estudar e, conseqüentemente, também não consegue trabalhar. Enfim, de todo modo, a baixa escolaridade, ou mesmo a escolaridade incompleta nos termos de nossa realidade, amplia a exclusão social.

Conforme os dados divulgados e consolidados pelo INEP, no ano de 2022, a média nacional alcançada foi apenas de 3,5%. Além disso, proporcionalmente, as regiões Norte e Nordeste apresentaram os melhores desempenhos, ainda que inexpressivos em relação a meta estabelecida, sendo 1,4% e 6,0% respectivamente, conforme pode ser observado.

Quadro 10 - Matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional –
Regiões-2014-2022

Região	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Norte	2,5%	3,2%	2,5%	0,8%	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	1,4%
Nordeste	4,6%	5,3%	5,1%	3,0%	2,5%	3,0%	3,3%	3,9%	6,0%
Sudeste	1,3%	1,0%	0,7%	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%	1,1%
Sul	1,0%	0,9%	1,0%	0,5%	0,5%	0,7%	1,1%	1,1%	1,1%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no INEP, (2022)

Apesar do avanço em relação às regiões Norte e Nordeste, ainda que baixo em relação à meta estabelecida, inferimos que a atenção para a articulação da EJA à educação profissional concentrou as ações estatais nessas regiões, enquanto que nas regiões com maior densidade demográfica do país, essa demanda foi praticamente ignorada e, seguramente, após a divulgação dos dados consolidados pelo INEP, não será alcançada.

O mais preocupante é que essa é uma das metas que apresentou, em relação às demais, segundo o INEP/MEC (2023), os índices mais distantes e

inexequíveis do originariamente projetado no PNE. Vejamos. Quanto ao percentual de matrícula de 30% para a EJA integrada à educação profissional, o resultado alcançado, em 2022, foi apenas de 0,6% para o ensino fundamental e de 3,0% para o ensino médio. Salta aos olhos também que, dentre as regiões do país, a região Nordeste alcançou o melhor índice, 3,0%, embora ainda incipiente em relação à meta de 30% estipulada. Observamos ainda que a região Sudeste, considerada a mais desenvolvida do país, apresentou o pior desempenho, alcançando o índice de 0,5%.

3.6 A EJA NA LEI 13.145 DE 2017: DISPOSIÇÕES LEGAIS DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES EM RELAÇÃO AO ENSINO REGULAR

No contexto atual, a orientação curricular legal brasileira deve obediência à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Lei 13.415 de 2017, que alterou a LDB, estabelecendo de forma unificada as diretrizes do que deve ser seguido na educação formal em todo o território nacional. A BNCC adota as estratégias de competências e habilidades, as quais devem fazer parte das construções curriculares dos sistemas de ensino. Ela também prescreve a possibilidade de considerar as singularidades regionais, com a permissão da inserção de uma parte diversificada de conteúdos.

Nosso objetivo aqui não é discutir o currículo, mas a igualdade de condições de oferta da educação de adultos em relação à educação regular, uma vez que a Lei 13.415/2017 também promove, em seus artigos 4º, 10 § 3º e 14, mudanças na estrutura e forma da oferta dos cursos, implicando alterações na Lei 9.394/1996. Outra questão que justifica essa contextualização acerca do currículo é o fato de que a legislação administrativa exarada pelo Ministério da Educação acerca do funcionamento e da oferta dos cursos de EJA no país, tais como as Resoluções: 01/2000, 02/2010, 03/2010 e a atual 01/2021, todas do MEC/CNE, apesar de serem denominadas como Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) da EJA, tratam da estrutura, da forma de oferta, do financiamento e do controle, ou seja, não impõem qualquer estratificação.

Assim, para a verificação da concepção de direito à educação a partir da legislação curricular aplicada a EJA, imediatamente se faz necessário o entendimento de currículo, o qual passamos a tratar. A realidade acadêmica brasileira apresenta diversas definições e concepções para currículo e a tradição jurídica educacional consiste em afirmar como necessária a existência de um documento orientador.

Expandindo o entendimento para além de um documento formal, ao analisar a Resolução CNE/CEB Nº 01 de 2000, Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA que, naturalmente, resta revogada pelas disposições curriculares atuais (BNCC), Silva (2003) entende que currículo ultrapassa as teorias tradicionais, bem como os estagnados limites de um documento orientador, pois implica também o contexto de território, caminhos a serem percorridos, aptos à formação de identidades.

Na mesma linha, expandindo o entendimento, para Vasconcelos (2011), o currículo não pode ser constituído por um único elemento, uma vez que a realidade da escola comporta várias realidades. Portanto, deve apresentar-se com múltiplas facetas, sempre em um movimento de construção e reconstrução, pois somente nessa perspectiva plural poderá abranger o cotidiano escolar.

Em via de regra, os estudos acerca do currículo apontam para a imprescindibilidade de reflexão crítica, constante e coletiva sobre a cultura, a epistemologia do conhecimento, no sentido de mensurar o que pode e deve ser ensinado, as possibilidades do que pode ser aprendido e apreendido, de forma a favorecer a sistematização das práticas pedagógicas, da significação subjetiva dos conteúdos e as possibilidades e limites de avaliação.

De maneira dialética, o currículo nasce com a intencionalidade de orientação e articulação do trabalho dos professores, mas da mesma forma deve se consolidar nos termos das experiências dos alunos, especialmente, no que tange à EJA. Ele deve considerar as realidades dos discentes, suas expectativas e visão de mundo, de tal forma, que só podemos conceber uma expressão curricular em termos de flexibilidade, apta ao enfrentamento e ao acolhimento de uma dimensão de práticas sociais e multiculturais.

Assim, compreende-se no contexto histórico documentado pela teoria geral do currículo que ele, para ser enquadrado na concepção de educação como direito, deve refletir fatidicamente a realidade, apresentando como objeto e objetivos a compreensão crítica dos estudos realizados pelos diversos grupos sociais, em seus

respectivos momentos históricos. Foi no âmbito desse contexto genérico, que classificamos e distinguimos três clássicas teorias do currículo: Tradicional, Crítica e Pós-Crítica.

As teorias tradicionais restaram sistematizadas na década de 1950, sobretudo, a partir dos estudos de John Franklin Bobbit (1952). Tem suas bases na realidade industrial da época, embasadas nas perspectivas de padronização tayloristas, as quais buscavam a maior eficiência do processo industrial com a implantação de regras inflexíveis e do trabalho repetitivo com divisões bem específicas de tarefas, além da produção homogênea e em grande quantidade.

Conduzindo a transposição da fábrica para a escola, o currículo deveria reproduzir a mesma eficiência, bastando adotar os mesmos métodos. Nesse sentido, importava uma instrução de forma mecânica, baseada na repetição, na listagem de assuntos obrigatoriamente impostos pelo professor e memorizados pelos alunos por meio da repetição.

Nesse caso, a construção do currículo se resume a uma atividade meramente burocrática, na maioria das vezes desprovida de sentido e de qualquer indício de criticidade, na qual o ensino se concentra na figura do docente que se limita a atuar apenas como um transmissor de conhecimentos específicos. Nessa aplicação mecanicista, aos alunos, restava a função de meros repetidores dos assuntos ministrados.

De outra maneira, as teorias críticas, fundamentadas em Marx e nos autores vinculadas à Escola de Frankfurt²⁶, contestam qualquer neutralidade associada à teoria curricular, afirmando que todas as teorias estão associadas a relações de poder, o que implica, no contexto do modo de produção capitalista, na articulação de conteúdos e disciplinas direcionadas à reprodução das desigualdades sociais, restringindo assim inclusive o acesso à educação formal.

A maior influência no Brasil dos autores dessa teoria pode ser constatada a contrário senso na década de 1960, ratificando a ideia da escola como sendo um espaço tanto de reprodução, quanto de manutenção e conformismos das condições sociais desiguais, um espaço naturalizador dos processos de exclusão e subordinação das classes proletárias a serviço da classe dominante.

²⁶ A Escola de Frankfurt foi uma escola de análise e pensamento filosófico e sociológico que surgiu na Universidade de Frankfurt, situada na Alemanha. Tinha como objetivo estabelecer um novo parâmetro de análise social com base em uma releitura do marxismo.

Nesse cenário, o currículo deve ser pensado e sistematizado numa perspectiva crítica, de forma a permitir a tomada de consciência das classes populares, apontando para técnicas que transformem o espaço escolar num espaço de resistência e libertação frente a uma realidade excludente patrocinada pelo sistema capitalista.

Com relação à teoria pós-crítica do currículo, com maior incidência nos anos 1970 a 1980, vai buscar na epistemologia fenomenológica e pós-estruturalista as bases da multiculturalidade para tecer duras críticas à teoria tradicional, por atuar como legitimador dos preconceitos que se estabelecem no ambiente social.

De outra forma, considerando como foco principal a formação e a forma de aprender dos sujeitos, sem ignorar suas subjetividades, para além da vertente social dos indivíduos, é pertinente a compreensão, inclusive, das dimensões éticas e culturais dos sujeitos, tais como gênero, orientação sexual, entre outros como elementos próprios das idiosincrasias entre os indivíduos. Portanto, a materialização dessa teoria consiste no estabelecimento prático de conteúdos e ações capazes de abranger a todos, em especial às minorias sociais, que na maioria das vezes estão marginalizadas no ambiente escolar.

A teoria pós-crítica estabelece conexões necessárias entre saber, identidade e poder. De acordo com Veiga-Neto (1997), essa forma de pensar o que deve ser ensinado na escola formal não tem uma relação direta com o conhecimento utilitarista e, muito menos, com o descortinamento de verdades, até então, inquestionáveis, mas se justapõe a uma perspectiva estrutural da conjuntura social, focando-se nas condições sociais, culturais e políticas capazes de possibilitar o entendimento de “verdades”, valores e crenças de uma determinada realidade.

De certa forma, em uma visão pós-estruturalista, o currículo passou a considerar a ideia de que não existe um conhecimento único e verdadeiro. O conhecimento seria uma questão de perspectiva histórica, ou seja, se transforma nos diferentes espaços, tempos e lugares.

De acordo com Apple (2006) e Silva (2005), independentemente da teoria predominante, as melhores propostas curriculares são aquelas que alinham a incorporação contextual formativa e sociocultural de docentes e discentes, pois o currículo está em um nível de relevância estratégica na organização escolar, abrangendo metodologias, conteúdos e práticas pedagógicas.

Nosso entendimento, a fim de estabelecer o diálogo com a legislação educacional da EJA, alinha-se com o posicionamento dos autores supra, Apple (2006) e Silva (2005), pois, sobretudo com relação à EJA, por mais bem elaborada que seja uma proposta curricular, ela não alcançará seus objetivos de aprendizagem se ignorar a realidade histórica e vivida e as experiências de aprendizagem dos estudantes. Esse é, portanto, o maior desafio na construção da base legal do currículo.

A normatização da EJA após a LDB basicamente constitui-se de 04 (quatro) resoluções publicadas pelo CNE. São elas: 01/2000, 02/2010, 03/2010 e a atual 01/2021.

A Resolução 01/2000 versou sobre a oferta e a estrutura dos componentes curriculares para os ensinos fundamental e médio, sendo, portanto, uma verdadeira uniformização regulamentar dos artigos 206, 208, I da CRF/1988 e do art. 37, § 1º da LDB-9.394/1996. Esse instrumento jurídico anunciou uma oferta para a EJA contemplando as situações peculiares dos estudantes; as faixas etárias para ingresso, que são as mesmas na atualidade – 15 e 18 anos para o ensino fundamental e médio respectivamente; bem como um modelo pedagógico próprio de ensino e aprendizagem. No entanto, o regramento parou na deontologia, não seguiu com a regulamentação e a organização, afirmando, ao final, que a EJA deveria seguir o determinado nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação básica.

A diagnose do marco legal em comento levou em consideração os dados apresentados pelo Censo Escolar do ano de 2019, segundo os quais, em âmbito nacional, foram registrados o quantitativo de 3.200.000 (três milhões e duzentos mil) estudantes devidamente matriculados na modalidade. Todavia, os dados da Pnad de 2018 apontaram que 11,8% (onze vírgula oito por cento) dos jovens entre 15 (quinze) e 19 (dezenove) anos, totalizando cerca de 1,1 milhão (um milhão e cem mil), estavam fora da escola. Ou seja, esse número está à margem da quantificação educacional oficial, uma vez que o Censo Escolar só levou em consideração a demanda dos alunos matriculados no sistema formal de ensino, seja ele federal, técnico profissionalizante, estadual, distrital ou municipal.

A despeito da demanda apresentada devidamente inserida nos sistemas de ensino e da demanda ignorada, o regulamento inicialmente parametriza a necessidade deontológica de uma oferta peculiar para EJA, na medida de suas características, e depois direciona a organização e a oferta para as diretrizes gerais.

Estamos diante de um documento legal no mínimo contraditório, paradoxal e incoerente, demonstrando distorção ou anulação em seus próprios dispositivos. Sobre essa normativa, Arroyo (2005) destacou que, mais uma vez, a EJA restou preterida. Primeiro no patamar de sobrestado da CF/1988, depois da LDB em 1996 e também ignorada pela Resolução nº 01 MEC/2000 que, apesar de anunciar os princípios norteadores capazes de realmente considerar suas peculiaridades, não tratou ponto a ponto das especificidades necessárias, jogando a modalidade, por assim dizer, em uma verdadeira “vala comum”, mantendo a negação do direito por meio de um tratamento jurídico genérico.

Essa realidade jurídica relacionada à organização estrutural e curricular da EJA permaneceu inerte por mais de 10 anos, durante os quais, conforme já relatamos, a modalidade foi atendida por programas sazonais, verdadeiras políticas de governo. A publicação das resoluções nº 02 e 03, ambas de 2010 do CNE não promoveram alterações na estrutura, no funcionamento e no currículo da EJA. A primeira determinou a oferta da educação formal para jovens e adultos privados de liberdade, em cumprimento não à LDB, mas à determinação da Lei 7.210 de 1984 – Lei de Execuções Penais – que, por força do seu art. 18, prevê a obrigatoriedade do ensino fundamental aos internos e, mais tarde, também estende a obrigatoriedade ao ensino médio.

A segunda, Resolução 003/2010 (de 15 de junho de 2010), previu a educação a distância, determinou a idade mínima para a habilitação dos alunos ao exame de certificação, sendo 15 anos para o ensino fundamental e 18 anos para o ensino médio. Essas foram as principais mudanças ou contribuições das regulamentações acerca da EJA, cenário que realmente sofreu modificação em 2021 por força da Resolução nº 01, publicada no Diário Oficial da União, em 28 de junho.

A orientação legal que regulamenta o currículo na EJA ofertada no Brasil, segue os ditames da BNCC (Lei 13.415/2017), combinada com a Resolução CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2021, que instituiu Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Essa diretriz também regulamenta a Educação de Jovens e Adultos a Distância, estabelecendo o que deve ser ensinado nessa modalidade de educação em todo o país, conforme as competências e habilidades, nesse caso, genericamente estabelecidas.

Vale ressaltar ainda que, em 2018, com o advento da Lei. 13.632, que alterou o regramento do art. 37 da LDB/9.394/1996 ficou determinado que a EJA será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos Fundamental e Médio na idade própria, e constituirá instrumento para a Educação e a Aprendizagem ao Longo da Vida.

Na prática, tal alteração legislativa impacta de imediato o regime de colaboração entre os entes federativos previsto na CRF/1988, uma vez que transfere para os sistemas de ensino estaduais e municipais a responsabilidade pela escolarização formal de jovens e adultos, que a qualquer tempo, demonstrem interesse, bem o provimento de um currículo apto a contemplar as peculiaridades e as complexidades inerente à modalidade.

De pronto constatamos que a BNCC não apresenta orientações específicas acerca da EJA, restringindo-a, portanto, aos princípios gerais análogos à educação regular, de modo que as especificidades necessárias restaram para a Resolução CNE/CEB nº 1, de 2021.

De acordo com as diretrizes sobre a construção curricular da EJA, está incluso em suas prerrogativas a garantia do respeito às singularidades na estrutura e no funcionamento da oferta. Nos termos do art. 1º, incisos I a VII, essas diretrizes vinculam seu alinhamento com a BNCC e com a Política Nacional de Alfabetização (PNA), pois não só regulam o currículo, mas também a duração dos cursos, as condições e idades mínimas para o ingresso, as possibilidades de flexibilização de presencialidade e certificação, tanto no ensino fundamental, quanto no ensino médio.

Quanto à organização da oferta, que se dá de forma descentralizada, restou a cargo dos sistemas de ensino dos Estados e Municípios nos termos de suas respectivas competências, conforme a CF/1988 e a LDB/1996.

Quanto às formas de oferta, há a possibilidade de ser integrada, preferencialmente, com a educação profissional, contemplando as disposições principiológicas constitucionais e legais, o que representa uma inovação. Nos termos do art. 2º, incisos I a IV, segundo o caput do artigo, essa forma de oferta tem como objetivo possibilitar o acesso, a permanência e a possibilidade de continuação dos estudos.

Art. 2º [...]

I – Educação de Jovens e Adultos presencial;

- II – Educação de Jovens e Adultos na modalidade Educação a Distância (EJA/EaD);
- III – Educação de Jovens e Adultos articulada à Educação Profissional, em cursos de qualificação profissional ou de Formação Técnica de Nível Médio;
- IV – Educação de Jovens e Adultos com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida (CNE, 2021, s.p.).

A organização manteve o regime semestral ou regular na forma de segmentos e etapas, com a possibilidade de flexibilização do tempo para o cumprimento da carga horária mínima exigida. Importante destacar que cada segmento corresponde a uma etapa da educação básica – ensino fundamental e ensino médio.

A maioria dos sistemas de ensino, país afora, inclusive o do Estado do Pará, seguindo os termos da Resolução nº 01/2020, mantém a seguinte estrutura organizacional:

- ✓ 1º Segmento: Ensino Fundamental em seus anos iniciais (EFAI);
- ✓ 2º Segmento: Ensino Fundamental em seus anos finais (EFAF);
- ✓ 3º Segmento: Ensino Médio (EM).

Os anos iniciais do ensino fundamental (1ª etapa, ou segmento), que é correspondente aos anos iniciais do ensino fundamental no ensino regular, ficou sob a responsabilidade dos municípios, tendo como objetivo a alfabetização inicial e uma qualificação profissional inicial contextualizada com o público atendido. Nesse caso, o público jovem e adulto atendido é considerado já inserido no mercado de trabalho ou em busca de emprego, ou de reinserção no mercado. Os sistemas devem elaborar estratégias atrativas para o acesso, o retorno e a permanência desse público no processo de escolarização formal, sobretudo nessa primeira etapa. A carga horária correspondente deverá ser definida pelos sistemas de ensino que devem assegurar o mínimo de:

- ✓ 150 (cento e cinquenta) horas para contemplar os componentes essenciais da alfabetização e;
- ✓ 150 (cento e cinquenta) horas para o ensino de noções básicas de matemática;

O 2º segmento corresponde aos anos finais do ensino fundamental no sistema regular e tem como objetivo o fortalecimento da integração da formação geral com a formação profissional. Ainda são as municipalidades as responsáveis

pela oferta e prestação do serviço que deve contemplar as áreas do conhecimento ainda não abrangidas na etapa anterior, com carga horária total mínima de:

- ✓ 1.600 (mil e seiscentas) horas.

Por fim, o 3º segmento corresponde ao ensino médio regular e tem como objetivo uma formação geral básica e profissional mais consolidada, seja pela oferta integrada a uma qualificação profissional, ou seja por um curso técnico de nível médio. O segmento deve ter carga horária total mínima de 1.200 (mil e duzentas) horas.

É inevitável anotar que, em todo o percurso organizacional da EJA, está consignada a recomendação, ainda que difusa quanto à distribuição de atribuições e responsabilidades, bem como sua articulação com a educação profissional, inclusive o fomento de parcerias com a iniciativa privada e o sistema S²⁷.

Nos termos da Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018, a modalidade da EJA/EaD está limitada em, no máximo, 80% da carga horária. A permissão legal contempla apenas a oferta ao Ensino Fundamental anos finais e ensino médio, conforme a opção dos sistemas de ensino, desde que atendidas as seguintes condições: duração mínima do curso igual à oferta presencial; disponibilização de Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e plataformas garantidoras de acesso, além de mídias ou materiais didáticos impressos; desenvolvimento de interação com os docentes de forma proporcionalmente adequada ao número de estudantes atendidos; disponibilização de infraestrutura pedagógica como, por exemplo, polos de apoio para a realização das atividades dos estudantes, garantia de acesso à biblioteca e a rádio, televisão e internet aberta.

Nesses termos, segundo o instrumento normativo, não haveria qualquer empecilho quanto à transferência do aluno com matrícula na EJA/EaD para a modalidade presencial, ou vice-versa, sendo, portanto, as formas de oferta equivalentes. Com relação ao ensino médio, a oferta EaD pode abranger até 80% (oitenta por cento) do curso, nesse caso considerando separadamente a formação geral básica e a parte diversificada do currículo, ou seja, o que foi denominado pela BNCC de itinerários formativos.

²⁷ O Sistema S compreende nove entidades com destaque para o Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial; Sesc - Serviço Social do Comércio, Sesi - Serviço Social da Indústria e Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio. Apesar de prestarem serviços de interesse público, a exemplo de escolas e clínicas médicas, essas entidades são mantidas com recursos de empresas dos setores correspondentes.

A oferta dos cursos da EJA/EaD se estende também à iniciativa privada. Nesse caso, cabe à União, seguindo o regime de cooperação com os sistemas de ensino, o estabelecimento padronizado do regramento administrativo necessário para autorização, reconhecimento e renovação de cursos a distância, podendo inclusive serem oferecidos fora da unidade da federação.

É inevitável afirmar que essa equiparação da EJA/EaD à modalidade presencial e, ao mesmo tempo, a expansão da flexibilização da oferta pela iniciativa privada, ou até mesmo a não oferta pela esfera pública da modalidade, nos levam a pensar que se trata de uma articulação jurídico-legislativa ordenada pelo Estado Classista, no sentido de transformar a prestação desse serviço – a oferta da EJA – em mera mercadoria a ser explorada pelos capitalistas educacionais.

No pensamento de Marx (1985), na lógica do sistema capitalista, tudo é transformado em mercadoria, o que materializa um certo fetichismo do capital. Inclusive os bens incorpóreos, valores e princípios éticos, assim como a capacidade de pensamento e de ação adquirem valor de uso e valor de troca, tornando-se, portanto, habilidades dispensáveis ao ser humano.

No caso brasileiro, essa lógica do fetichismo da mercadoria, aplicada à EJA já foi percebida por Haddad e Di Pierro (2002) que a classificaram como sendo um sistema de comercialização da certificação. Na ocasião, os autores teciam duras críticas à implementação do ENCCEJA, afirmando o seguinte:

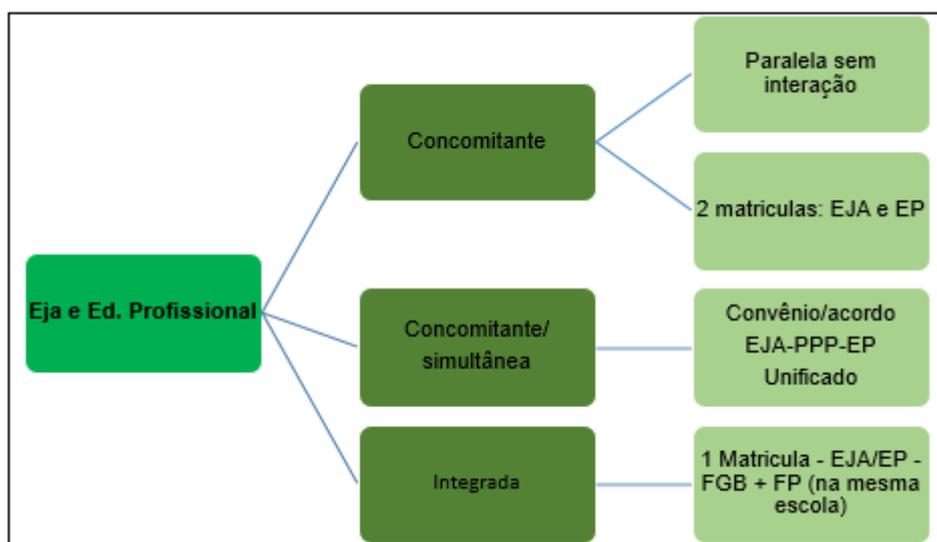
a pedagogia consagrou como bases necessárias para a aquisição do conhecimento: os professores, o currículo, os materiais didáticos, as metodologias etc. Garantindo apenas a avaliação do produto, o Estado joga para o mercado da educação a responsabilidade pelo processo educacional. Ou seja, o Estado abre mão da responsabilidade de formação, garantindo apenas os mecanismos de creditação e certificação (Haddad; Di Pierro, 2002, p. 121).

Na prática, ao longo desse processo de oferta da educação de jovens e adultos, muito se viu a comercialização de diplomas e certificados. No contexto após a Resolução nº 1/2021 do CNE, essa comercialização ganhou o formato digital. São inúmeros os sítios na internet oferecendo cursos da modalidade EJA/EaD sem o mínimo de preocupação com a qualidade. São produtos que, evidentemente, vão de encontro à ideia da concepção de educação como um direito, de maneira a garantir a qualidade do aprendizado, que não pode se resumir a um mero certificado. Logo, a ideia de elevação da escolaridade não se resume apenas à obtenção de uma comprovação por meio de um documento. Ela tem o intuito de garantir que os

estudantes possam aprender e desenvolver melhores relações tanto sociais, quanto no mercado de trabalho. Isso seria o mínimo a se esperar do Estado no controle da oferta da escolarização formal.

A EJA articulada com a educação profissional poderá ser ofertada na modalidade presencial ou a distância de três formas: 1ª Concomitante; 2ª Concomitante na forma; ou 3ª Integrada, conforme a figura a seguir:

Figura 12 - EJA-Profissional



Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Resolução do CNE nº 1/2021.

Na primeira, a formação profissional será desenvolvida paralela à formação geral, com a possibilidade de ocorrer em unidades escolares distintas. A segunda é desenvolvida simultaneamente em distintas instituições educacionais, mas tem conteúdo integrado mediante a ação de convênio, ou de acordo de intercomplementaridade para a execução de Projeto Político Pedagógico (PPP) unificado. A terceira resulta de um currículo pedagógico que integra os componentes curriculares da formação geral com os da formação profissional em uma proposta pedagógica única, com vistas à formação e à qualificação de diferentes perfis profissionais, atendendo as possibilidades dos sistemas e as singularidades dos estudantes. É esperado que essa seja a forma de oferta que se desenvolva com maior regularidade no país.

A definição da EJA com ênfase na Educação e Aprendizagem ao Longo da Vida, como contida no art. 8º, afastou qualquer mitigação relacionada a uma concepção no sentido genérico de continuidade, em que o sujeito teria o direito e a

possibilidade de estar sempre aprendendo. Nesse caso, a resolução define a aprendizagem ao longo da vida como sendo uma oferta diferenciada com vistas a garantir a acessibilidade de estudantes com necessidades especiais, deficiência, transtornos funcionais específicos e transtorno do espectro autista à modalidade EJA. A ideia é que o professor, especialista, ou capacitado na forma da lei²⁸ possa promover adequações necessárias, ofertas de tecnologias, técnicas e tecnologias assistivas para esses alunos, os quais devem estar, em regra, inseridos na sala de aula.

Além das exigências dispostas no art. 2º, de forma, no mínimo de esdrúxula, a Resolução de 2021 consigna, nos artigos 17 a 23, maneiras de flexibilizar a oferta. Também distingue a organização da EJA em três tipos diferentes: EJA Combinada, EJA Direcionada e EJA Vinculada, podendo ser ofertadas na forma de multietapas.

A EJA Combinada é apresentada como uma forma de oferta presencial, tendo como obrigatório o cumprimento de carga horária mínima estabelecida para cada segmento/etapa, direta ou indiretamente. Nesse caso, a carga horária direta correspondente ao mínimo de 30%, sempre com o professor disponível para a mediação dos conhecimentos, conteúdos e experiências, e a carga horária indireta, somando o máximo de 70% da carga horária exigida, é direcionada à execução de atividades pedagógicas complementares, elaboradas pelo professor regente. A regulamentação dessa forma de oferta ficou a cargo dos sistemas de ensino.

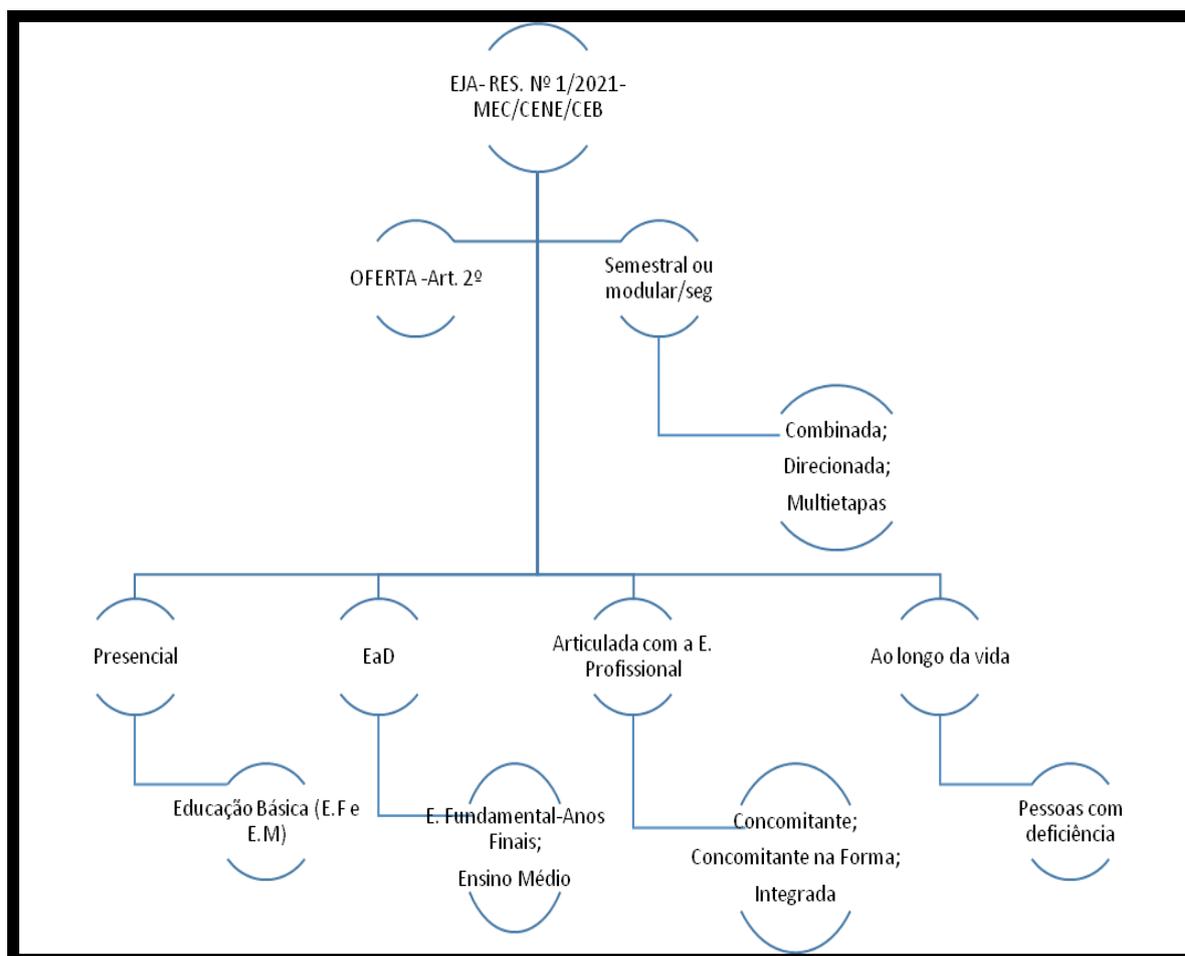
A EJA Direcionada, disposta nos artigos 19 e 20, estabelece uma alternativa de flexibilização da oferta ao estudante trabalhador matriculado em qualquer segmento da EJA que, por motivo diverso, enfrente dificuldades para participar das aulas no horário escolar ordinário e regimentalmente estabelecido. Nesse tipo de adequação, caberá ao professor planejar previamente atividades aptas a cumprir o previsto para cada componente curricular. A oferta da EJA no tipo direcionada não está restrita ao espaço escolar, podendo acontecer também nos ambientes empresariais.

²⁸ Em 2001, a resolução CNE/CEB 02/2001, que define as Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica, estabeleceu dois tipos de professores aptos a assumir o magistério para os "alunos com necessidades educacionais especiais", em seu artigo 18: os "capacitados" e os "especializados". Sendo capacitados todos os professores que atuam na educação básica e especializados os que comprovem formalmente curso de especialização na área de educação especial. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0201.pdf> Acesso em: 01 mar. 2024.

A EJA Vinculada, prevista no art. 23, consiste na oferta da EJA em instituições públicas ou privadas que não têm como objeto final de suas atividades a educação. Tais instituições, uma vez credenciadas para a oferta que será realizada conforme as disposições dos sistemas de ensino, receberão a classificação de unidade acolhedora e se vincularão a uma unidade escolar, que será classificada como unidade ofertante e será a responsável pela certificação ao final dos cursos. Não há no regramento nenhuma vedação acerca da oferta na modalidade EaD.

Por fim, a resolução ainda prevê a possibilidade de organização de turmas multiseriadas justificada pela garantia de atendimento do público da EJA na modalidade presencial em situações de baixa demanda que impossibilitem a implementação de turmas separadas. Outros contextos também justificaram a existências de turmas multiseriadas como: dificuldade de locomoção dos estudantes, como os sujeitos do campo; a população em situação de rua; peculiaridades de comunidades específicas; refugiados e migrantes egressos de programas de alfabetização em locais de difícil acesso, periferias, entre outros.

Figura 13 - Organização da EJA/Possibilidades de flexibilização da oferta - 2021



Fonte: Elaborado pelo autor com base na Resolução do CNE nº 1/2021.

A regulamentação atual curricular e estrutural da EJA não destoa do tratamento historicamente excludente e precarizante despendido a esta modalidade de ensino. Ela ainda está mantida em um patamar de subsidiariedade, flexibilizando de todas as formas a oferta, sem o mínimo de preocupação com a qualidade da formação a ser proporcionada pelo Estado.

Um regulamento deve ser exaustivamente específico, a ponto de mapear os caminhos apontados pela legislação maior, em um sistema hierárquico de competências e atribuições no plano da operacionalidade viável, fato esse que é claramente ignorado pela resolução de 2021 supra.

Ao tratar das responsabilidades de oferta, a resolução se esconde atrás do pacto constitucional federativo, afirmando que, conforme o regime de colaboração, cada sistema de ensino organizará sua forma de oferta, não estabelecendo prazos, condições de implantação, responsabilidades, fontes de custeio, etc.

Além disso, a determinação de que a EJA deve adequar-se prioritariamente à educação profissional incontestavelmente representa a negação do direito do aluno adulto ao acesso igualitário ao ensino regular, reativando a concepção de uma educação predominantemente tecnicista direcionada a esse público. Além disso, não se trata de ensino profissional apto a realmente colocar o aluno no mercado de trabalho e, conseqüentemente, modificar sua condição de subsistência, mas de um ensino precarizado, atabalhado, difuso, por meio do qual são desenvolvidas habilidades mínimas. Na oferta da EJA concomitante com a educação profissional de maneira vinculada, está claro que a escola deve se adequar às necessidades empresariais do mundo corporativo, Prova Regina²⁹ da submissão aos interesses do capital.

Com relação à qualidade do serviço, levando em consideração a EJA/EaD e a questão das multietapas, diante da realidade atual, está explícita a negação do direito à educação, pois a falta de estrutura das escolas, sobretudo com relação à logística de acesso a materiais digitais e à baixa qualidade e pequena cobertura de provedores de acesso, reverbera num cenário cada vez mais agravante no sentido da exclusão.

A organização multietapa, ainda permitida na EJA, materializa de fato a indiferença do Estado com a educação e, em especial, com a educação ofertada ao público adulto, que continua, historicamente, com seu direito negado. Isso configura um total desrespeito aos preceitos constitucionais que imputam a necessidade da oferta de uma educação formal para todos, mantendo os padrões de qualidade. Nesse modelo, aglutina-se em uma mesma sala de aula estudantes de etapas diferentes. No 1º segmento, é possível agrupar turmas de 1ª e 2ª etapas ou de 3ª e 4ª etapas; no 2º segmento, podem ser agrupadas turmas de 5ª e 6ª etapas ou de 7ª e 8ª etapas. Essa distribuição exige, além de uma metodologia diferenciada, se é que isso é possível, também um diferenciado regime de escrituração escolar, que deve ser organizado por turma, sendo o registro de conteúdos e ações pedagógicas organizado por etapas.

O fato é que o sistema de seriação, seja ele em qual modalidade for, caracteriza-se pela negação da educação formal enquanto um direito. A estratégia de reunir estudantes de várias séries e níveis em uma mesma turma, com apenas

²⁹ *Confessio est regina probationum*: A confissão é a rainha das provas.

um professor responsável pela condução do trabalho pedagógico não apresenta condições mínimas de sucesso de aprendizagem, o que aponta para o patente descumprimento da legislação educacional, inclusive a constitucional, que grafou explicitamente e em vários momentos que a educação pública deve ser de livre acesso a todos, ofertada de forma organizada e com padrões mínimos de qualidade a serem estritamente observados.

4. A EJA NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL: UM DIREITO GARANTIDO OU NEGLIGENCIADO NO ESTADO DO PARÁ

Esta seção, organizada em sete subseções, destina-se a analisar a legislação constitucional e legal da EJA vigente no Estado do Pará, tendo como pontos de ancoragem a Constituição Paraense de 1989, a Lei Estadual 6.170 de 1998, a Lei 8.186 de 2015 e o Documento Curricular Estadual de 2019 (DCNs e Regulamento da Educação Básica no Âmbito Estadual do Pará). Não desconsideramos a conjuntura política, social e econômica histórica e atual do estado, dialogando, inclusive, com os resultados apresentados por órgãos oficiais, em especial os publicados pela SEDUC/PA em 2022, atinentes às metas projetadas no Plano Estadual de Educação (PEE), com vigência de 2015 a 2025. Por fim, analisamos as mudanças legislativas direcionadas à Educação de Jovens e Adultos no contexto da pandemia da Covid-19.

4.1 A EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

A educação no Estado do Pará no período da redemocratização³⁰ do país, em 1988, de certa forma refletiu, em termos de legislação, o cenário nacional, com poucas distinções relacionadas às peculiaridades regionais, uma vez que se tratava de um complexo período de transição de uma realidade autoritária, militarista, para um Estado Democrático de Direito que, até então, nunca havia sido vivenciado na história política e jurídica nacional.

Embora a promulgação da Constituição Estadual do Pará tenha ocorrido no prazo determinado pela CF/1988, ou seja, em 1989, observamos que, entre outras medidas relacionadas à educação, determinou, de pronto, a criação do Sistema Estadual de Educação. Entretanto, formalmente, ele só passou a existir em 1998, com o advento da Lei 6.170 que, do ponto de vista da estrutura e da organização do

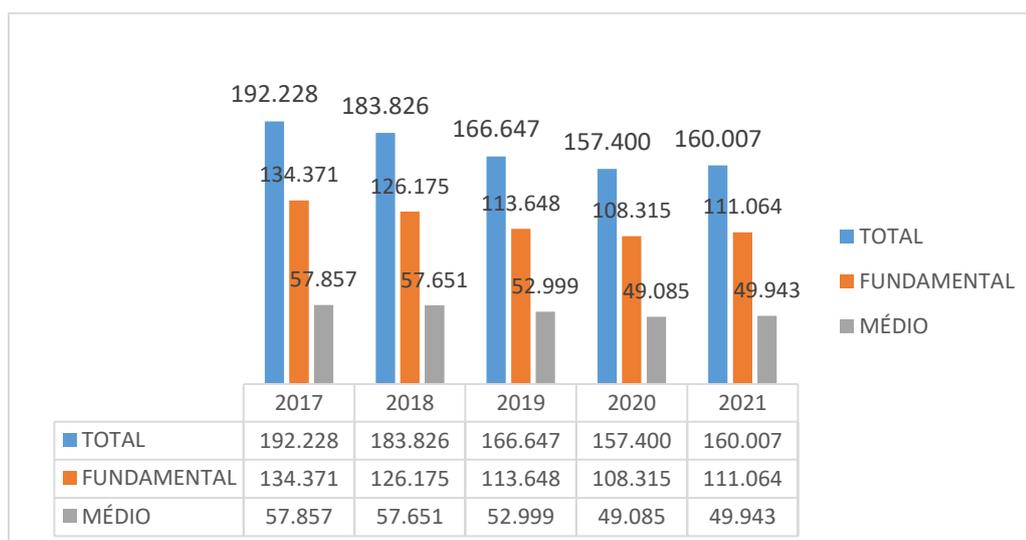
³⁰ A Constituição Cidadã, promulgada em 5 de outubro de 1988, tornou-se o principal símbolo do processo de redemocratização nacional. Após 21 anos de regime militar, a sociedade brasileira recebia uma constituição que assegurava a liberdade de pensamento. Foram criados mecanismos para evitar abusos de poder do Estado.

ensino, determinou que a educação escolar básica sob a tutela do ente estadual, teria a Secretaria Estadual de Educação e Desporto (SEDUC), órgão ligado à administração direta, como seu principal gestor executivo e o Conselho Estadual de Educação (CEE), como principal órgão normativo, consultivo e deliberativo para questões educacionais.

Genericamente, nos termos da Lei Estadual 6.170/1998, o Sistema Estadual de Educação do Pará abrange ainda instituições privadas de ensino fundamental e médio e também, em sistemática residual, todas aquelas instituições municipais que ainda não tenham criado seu sistema de educação próprio nos termos e prazos prescritos nas constituições Federal e Estadual, bem como na LDB-9.394/1996. Segundo o INEP (2002), ainda no ano 2000, ou seja, mais de uma década após a promulgação das CF/1988 e CE/1989, essa era a realidade correspondente a 90% dos municípios paraenses.

Em que pese o recorte temporal desta pesquisa estar relacionado à EJA nos anos de 2014 a 2022, a lei supra, que instituiu o Sistema Estadual de Educação do Pará e também dispôs sobre a estrutura e o funcionamento do ensino, está em plena vigência e com poucas alterações. Assim, para visualizar o quadro geral de atendimento educacional da EJA atualmente nessa unidade da federação, apresentamos o seguinte gráfico:

Gráfico 4 - Matrículas da EJA no Estado do Pará de 2017 a 2021 – Ensinos fundamental e médio



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do INEP/2024.

Conforme podemos inferir do gráfico, o número de matrículas da EJA esteve em queda no quinquênio apresentado. A média geral equivale a aproximadamente uma redução de 16%, o que, em números absolutos, chega a menos de 160.007 alunos em 2021. Apesar da detecção de crescimento de 2,5% de matrículas no ensino fundamental em 2021, o nível médio apresenta um decréscimo de 0,3%, o que proporcionalmente supera a perspectiva de crescimento gerada, uma vez que o número de matrículas no ensino médio é, na série histórica quinquenal, em média 62% menor que no ensino fundamental.

Di Pierro, Joia e Ribeiro (2022) qualificam a redução do número de matrículas da EJA como um fenômeno multicausal. Trata-se de uma realidade nacional que, naturalmente, é replicada nas unidades federativas. As razões para isso são muitas. Em primeiro lugar por conta da desarticulação da oferta da modalidade, o que tem como causa a falta de interesse e de empenho de gestores públicos em fomentar a oferta da modalidade, inclusive implicando na ausência de marcos regulatórios aptos a garantir, de fato, condições de oferta regular, permanência e terminalidade.

Considerando ainda as informações sobre o número de matrículas entre 2017 a 2021, constatamos perfeitamente a persistência da demanda da EJA no Estado do Pará, visto que o número de alunos do ensino fundamental equivale a mais do que o dobro de alunos da modalidade no ensino médio. Isso nos leva a afirmar que, ao concluírem o ensino fundamental, os alunos não encontram estímulos ou condições para permanecerem na etapa média.

Para Bezerra (2017), os motivos que ensejam a não conclusão do ciclo básico da EJA são multicausais, entre os quais constam: a incompatibilidade do funcionamento do horário das aulas com o horário de trabalho, ou com os afazeres domésticos; a não oferta da modalidade em instituições próximas à residência dos alunos; a dificuldade de acompanhamento dos cursos após um dia exaustivo de trabalho, entre outros.

Do ponto de vista da legalidade, os instrumentos jurídicos reguladores da EJA são omissos em sua elaboração, quando existem em âmbito estadual, em levar em consideração tais questões que poderiam ser minoradas com alguns ajustes, tais como: a determinação obrigatória de oferta próximo à residência dos alunos; a garantia de transporte escolar; a adequação curricular, pedagógica e processo avaliativo de forma a atender as peculiaridades do público, tal como, já é regra no ensino regular. Na prática, a alternativa levantada consiste apenas no tratamento

isonômico da modalidade EJA, tendo como parâmetro o funcionamento já vigente no ensino regular.

4.2 A EJA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARÁ

Ao determinar a adoção do pacto federativo, a CF/1988 consignou, com força mandamental, no art. 25, aos Estados a autonomia para a criação de suas respectivas constituições e leis estaduais, com observância ao princípio da simetria, ou seja, o texto constitucional federal deve ser observado como parâmetro no processo legislativo formal e material no âmbito dos Estados membros, o que, na prática, significa que o rito para promulgação e vigência da constituição e das leis estaduais, deve seguir o determinado no plano nacional. Além disso, a CF/1988 também delimita as matérias passíveis de tratamento pelas unidades federativas, as quais não devem contrariar ou suprimir o já disposto na CF/1988, sob pena de padecimento de vício de inconstitucionalidade, seja ele formal (quanto ao processo/procedimento) ou material (quanto ao tema, assunto, matéria tratada).

De acordo com Cury (2002), da garantia da educação como um direito de todos os cidadãos e cidadãs declarada no texto constitucional de 1988, decorrem as obrigações que devem ser respeitadas por parte de quem tem a responsabilidade de efetivá-las, como os entes políticos que atuarão em regime de colaboração, e das autoridades pela iniciativa de implementação, bem como dos próprios sujeitos demandantes, seja a sociedade civil organizada ou não, mas que, de qualquer forma, estão implicados nessas obrigações.

Além do mais, esse período de promulgação de uma nova ordem constitucional é marcado pela complexidade da transposição entre a antiga e nova realidade jurídica, na qual a passagem de um Estado autoritário para a sistemática de um Estado Democrático de Direito também deve ser regulada por meio da legislação. Trata-se de uma realidade intertemporal e, no que diz respeito à educação, foi prevista no art. 11 das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), anexo ao texto da CF/1988 e que estabeleceu o prazo impreterível de até de 01 (um) ano, a contar de 05 de outubro de 1988, para que os Estados membros

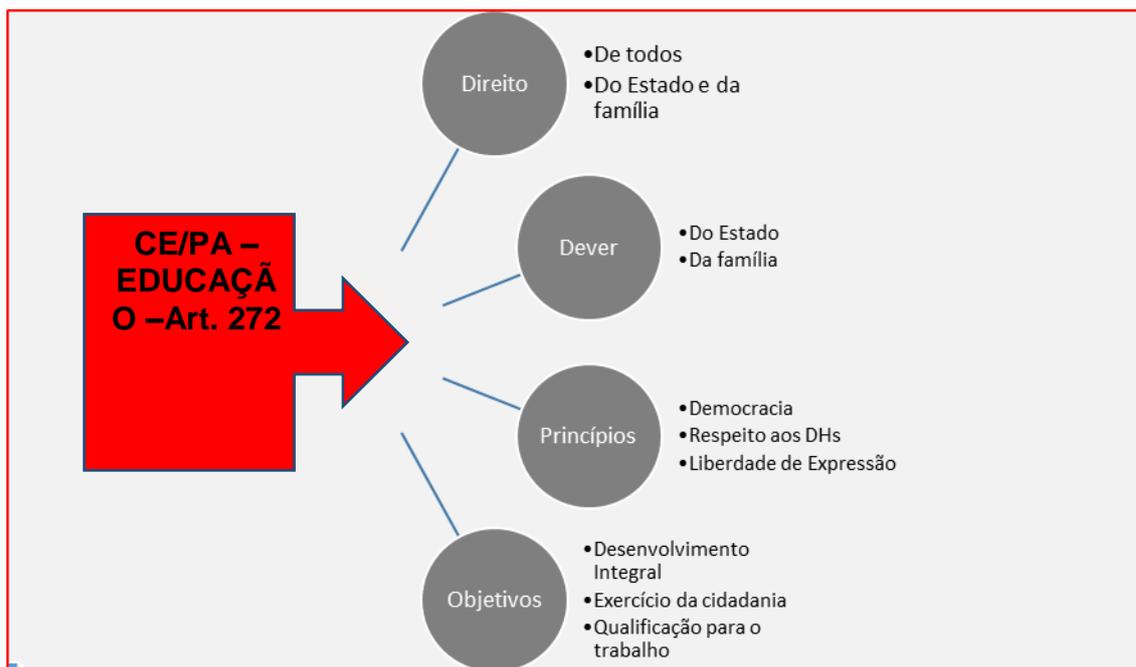
pudessem elaborar suas constituições e os Municípios e DF suas respectivas leis orgânicas.

Em resumo, a Constituição Federal impõe o modelo simétrico (princípio da simetria) em relação à organização federal para Estados e Municípios. Ou seja, trata-se de uma delimitação cerrada para a produção da legislação dos entes subnacionais, a partir da qual se imprime uma dinâmica mínima de atuação e produção de ordens jurídicas, sobretudo em relação às competências para legislar, procedimento formal de produção do processo legislativo e de direitos e obrigações complementares. É, portanto, um processo que suprime qualquer margem de soberania dos entes federados, um modelo pré-formatado, tendo como única referência a Constituição Federal, na qual os limites da discricionariedade e a regulação de temas regionais são mínimos.

Sobre esse ponto é necessário esclarecer ainda que o pacto federativo brasileiro, celebrado na CF/1988, atribuiu soberania apenas ao Estado Brasileiro, representado pela União, ou seja, todos os demais entes possuem tão somente uma parcela de autonomia administrativa, conforme o art. 18 do texto constitucional federal de 1988: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” O Estado Federal, portanto, não se confunde com a figura da União que é apenas mais um ente político. Se não fosse assim, Estados, Municípios e DF seriam hierarquicamente subordinados à União, o que é inadmissível na estrutura federativa de um Estado Democrático de Direito.

Nesses termos, a Constituição Estadual do Pará, atendendo os prazos e limites formais e materiais estabelecidos no ADCT da CF/1988, foi promulgada pela Assembleia Legislativa Paraense em 05 de outubro de 1989 e dedicou seu Capítulo III à Educação, Cultura, Desporto e Lazer. A educação consta organizada conforme a seguinte representação:

Figura 14 - A Educação na Constituição Estadual do Pará de 1989



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Constituição Estadual do Pará de 1989.

De maneira geral, a Constituição Estadual de 1989, em estrita observância aos limites estabelecidos no texto federal, enquadra a educação como direito de todos, compartilhando os deveres entre o Estado e a família. Destoa da CF/1988, que inseriu, no rol de deveres, a sociedade de forma geral. Além do mais, desde já podemos consignar que o texto estadual de imediato apresenta o que pode ser considerada uma redução de direitos, uma vez que não atribuiu à educação qualquer patamar na hierarquia/classificação de direitos, pois lembremos que, no texto federal, a educação adquiriu o *status* de direito fundamental, social e subjetivo, estratos estes que foram simplesmente ignorados pelo poder constituinte decorrente³¹, o que, na prática, preceitua inúmeros prejuízos.

Ao ignorar o parâmetro dado à educação pela CF/1988, a Constituição Paraense incide em patente vício de constitucionalidade material, pois não é admissível, na perspectiva de um Estado Constitucional de Direito, qualquer tipo de redução de direitos, quadro agravado ainda mais quando se trata de um direito social e fundamental. A educação, em âmbito nacional, figura no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988, portanto, ratificamos, inclusive citando a disposição

³¹ Poder Constituinte Decorrente é aquele que os Estados-membros (art. 11, ADCT, CF/1988) detêm para formalizar suas próprias constituições, sendo obrigatório que respeitem os princípios e as vedações estabelecidos no texto constitucional.

do art. 60, § 4º, a impossibilidade de qualquer rebaixamento, ou seja, nem mesmo a proposta de emenda constitucional, poderia ser recepcionada por qualquer casa legislativa estadual.

Além do mais, de um ponto de vista prático, ignorar a correspondência determinada pela CF/1988 no que concerne à natureza jurídica do direito à educação, significa abrir precedentes para a flexibilização da oferta e a abertura comercial para a iniciativa privada, ou até mesmo da não oferta. Na lógica da construção de um Estado Democrático, na qual consta o pacto federativo, os direitos sociais assumem o papel de vanguarda na emancipação política e consolidação dos ideais democráticos. A obstrução da natureza de qualquer dos direitos sociais tem como consequência a perspectiva de um Estado Classista, o que foi identificado por Marx (2006) como um Estado Burguês, que está a serviço da perpetuação das condições favoráveis à desigualdade e da exclusão, distanciando-se, a passos largos, da possibilidade de igualdade e inclusão social.

Nesses termos, o direito e a oferta a educação formal no Estado do Pará é objeto de tratamento dos artigos 272 ao 284, adotando uma técnica legislativa que pode ser classificada pela doutrina jurídica como prolixa, por desprender tratamento exaustivo acerca de alguns direitos e garantias, conforme demonstramos no quadro.

Quadro 11 - A Educação na Constituição Estadual do Pará de 1989

ARTIGO	DISPOSIÇÃO
272	A garantia da educação como direito de todos e dever do Estado e da família.
273	Princípios estaduais explícitos: direito de acesso e permanência; liberdade; valorização dos profissionais; publicidade; autonomia organizacional;
274	Ensino fundamental obrigatório e gratuito;
275	Financiamento, repartimento de receita com a iniciativa privada;
276	Atendimento educacional especializado;
277	Base curricular para o ensino fundamental;
278	Organização do sistema estadual de ensino;
279	Instituição dos sistemas municipais de ensino;

280	Organização do ensino em regime de colaboração;
281	Plano Estadual de Educação;
282	Universidade Estadual do Pará;
283	Financiamento;
284	Tarifa reduzida para estudantes no transporte urbano.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Constituição Estadual do Pará de 1989.

Advertimos ainda que a constituição, seja ela federal ou estadual, não deve, em regra, basear-se em regulamentos, nem em dilações prolixas acerca de direitos, mas, ao fazê-lo, deve obrigatoriamente observar a ordem constitucional maior. Isso posto, a base principiológica explícita exarada pelo art. 273 da Constituição Paraense de 1989, de fato, impõe a observância dos princípios do texto federal, além de arrematar ratificando como princípio estadual o direito ao acesso e à permanência indistintamente a todos, vedando quaisquer distinções.

Além do mais, a CE/1989 assegura também a obrigatoriedade e gratuidade de acesso ao ensino fundamental, porém, é omissa em relação à regulação do ensino médio (segunda etapa da educação básica) e às idades reguladas como “certas”, dispostas tanto na CF/1988, quanto na LDB/9.394. O que novamente coloca em pauta a questão do reducionismo de direitos já conquistados, pois ignora uma disposição já consolidada no cenário nacional, portanto, em ressonante desobediência ao princípio da simetria, sem prejuízo do descumprimento dos princípios da igualdade, adequação e proporcionalidade.

Com relação ao currículo, o texto constitucional paraense também apresenta incoerências tanto com a sistematização nacional quanto consigo mesmo, pois prevê apenas os conteúdos mínimos a serem trabalhados no ensino fundamental, entre os quais estão: respeito aos valores artísticos, históricos e culturais nacionais e regionais; consciência ecológica nacional, particularmente voltada para o ecossistema amazônico; iniciação científica; conhecimento do contexto sócio-político-econômico da Amazônia; educação para o trânsito; noções de estudos constitucionais; noções de Direitos Humanos. Ora, segundo a própria Constituição Federal de 1988 e mesmo a CE/1989, a prioridade do Estado/Federação é a garantia do ensino médio, porém, nada previu acerca desse currículo. Naturalmente

que essa omissão foi parcialmente sanada com o advento da adoção da BNCC em 2018 e com sua aplicação ao ensino médio. No entanto, o texto constitucional em nada foi alterado, o que possibilita quaisquer mudanças ao arripio da BNCC.

Além disso, a CE/1989 também menciona o Plano Estadual de Educação (PEE), em obediência expressa ao disposto no art. 214 da CF/1988. No entanto, ao prever o PEE com vigência plurianual, há uma desconformidade com o decênio determinado no âmbito federal. Todavia, em outros aspectos, apesar da indefinição decorrente da vigência, a CE/1989 vai além do previsto no PNE, uma vez que impõe que o planejamento da política estadual de educação deve conter: o programa de responsabilização progressiva do Município em relação ao ensino fundamental previsto para o período e a correspondente expansão do ensino médio; o programa de expansão da rede pública de ensino; medidas concernentes à valorização e à capacitação técnica e profissional dos trabalhadores da educação; medidas destinadas ao estabelecimento de modelos de ensino rural, que considerem a realidade estadual específica. Além disso, também prevê um arcabouço de responsabilidades, no sentido de que a não apresentação, ou a não deliberação da Assembleia Legislativa implicará apuração de responsabilidades pelas autoridades competentes, ponto este que não foi contemplado na CF/1988.

O ponto que gera preocupação, no entanto, está relacionado à não determinação objetiva do período de vigência, pois levando em consideração a sistemática decenal prevista, esse, portanto seria o período mínimo a ser observado pelos planos estaduais. O fato de a CE/1989 ter declarado apenas a vigência plurianual implica afirmar que qualquer redução de tempo de vigência posterior estaria condizente com o texto da Constituição Estadual, embora divergindo do mínimo de tempo estabelecido pela CF/1988 para essa matéria. Isso gera, conseqüentemente, insegurança jurídica para as questões atinentes à educação.

Além disso, com relação à questão da atribuição de responsabilidades para entes e autoridades pela inação e inexecução da legislação e das políticas públicas educacionais, observa-se que CE/1989 não é omissa, pois enumera responsabilidades para os municípios paraenses e para a própria Assembleia Legislativa. No entanto, exclui do rol de responsabilidades o poder executivo estadual que, nos termos do próprio texto constitucional paraense, é o principal gestor e executor da política e da legislação educacional no estado do Pará, juntamente com o Conselho Estadual de Educação.

Acerca da EJA, importa afirmar que a CE/1989 não apresenta nenhuma previsão ou menção específica, a não ser o constante do parágrafo único do art. 272:

Parágrafo único. O Poder Público **estimulará e apoiará o desenvolvimento** de propostas educativas diferenciadas com base em novas experiências pedagógicas, através de programas especiais **destinados a adultos, crianças, adolescentes, jovens e idosos carentes e trabalhadores**, bem como à capacitação e habilitação de recursos humanos para a educação pré-escolar e de adultos (Pará, 1989, s.p., grifos nossos).

Considerando, portanto, as categorias de análise, a concepção de direito à educação resta parcialmente contemplada na CE/PA-1989, pois, apesar de dizer menos que a CF/1988, classifica-a como direito a todos, embora não alcance a propositura de que é um dever da sociedade, tal como faz o texto federal. Além do mais, apesar de ser considerada uma constituição prolixa, ou seja, trata exaustivamente do tema, a CE/1989 não apresenta previsão objetiva acerca da estrutura e do funcionamento do ensino no estado, limitando-se ao anúncio de princípios a serem regulamentados pela legislação infraconstitucional. Em relação à EJA, numa interpretação sistemática, inferimos que ela está parcialmente contemplada no contexto geral acerca da educação, muito embora, haja explícita dissonância com a CF/1988, a qual consignou previsão e mandado legislativo de regulamentação específico. No contexto constitucional paraense, embora haja a menção genérica e indireta à modalidade, ela refere-se ao público possuidor da faixa etária demandante, mas impõe que os sujeitos estejam em condição de vulnerabilidade para acessar o serviço, uma vez que usa o termo “carente”, o que abre precedentes para a limitação de acesso e oferta pela legislação regulatória.

O perigo oferecido pelo texto constitucional é o de estabelecer uma polarização entre o público da EJA e o da educação regular, estabelecendo um tipo de relação de “mão única”, assistencialista, pois, ao fazer uso do termo “carente”, a legislação estabelece dois campos, nos quais, de um lado, estariam os totalmente assistidos pelo Estado e do outro, os que nada tem, os necessitados, os que precisam de alguma forma chegar e permanecer no processo de educação, descaracterizando, portanto, a ideia da concepção conquistada, de educação como um direito.

4.3 A EJA NA LEI 6.170 DE 1998: O SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO DO ESTADO DO PARÁ – ORGANIZAÇÃO E BASE AXIOLÓGICA

Após o advento da promulgação da Constituição Estadual Paraense de 1989, o maior marco legal educacional em âmbito estadual foi a regulamentação do seu Capítulo III que, seguindo a sistemática da pauta do regulamento nacional, veio também com atraso de 9 (nove) anos. A Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA) aprovou, em 15 de dezembro de 1998, a Lei Ordinária 6.170, que impôs o regulamento da educação estadual.

De acordo com Cury (2000), a promulgação de constituições estaduais e suas consequentes regulamentações infraconstitucionais foram a fórmula, ou melhor, o modelo encontrado para dar conta das normas gerais exaradas pela Constituição Federal e pela LDB/9.394/1996. Na prática, as legislações locais materializam certa parcela da autonomia federativa, inerente aos estados federados, que exige uma engenharia administrativa complexa, uma vez que a tomada de decisões sobre a execução de seus sistemas de ensino, sejam elas orçamentárias, administrativas, ou mesmo pedagógicas, fica a cargo de cada ente político. É, portanto, um modelo que, para dar certo, reclama um funcionamento sistematizado entre as esferas federal, estadual, municipal e distrital, o que só é possível por meio de leis que, de fato, estejam em sintonia piramidal em todos os âmbitos e esferas de competência e poder.

A Lei estadual 6.170/1998 apresenta uma estreita similaridade estrutural e material com a LDB-9.394/1996. No entanto, desde já observamos que, no ano de 2013, a LDB foi alterada pela Lei 12.796/2013, que determinou a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, inclusive para todos os que não tiveram acesso garantido em idade própria, dando cumprimento ao mandado constitucional federal da EC nº 59/2009. Todavia, não houve qualquer alteração na legislação educacional estadual que continua a garantir a obrigatoriedade e gratuidade apenas para a primeira etapa da educação, o ensino fundamental, divergindo, portanto, da simetria do cenário nacional. Ademais, cumpre destacar que a regulamentação paraense acerca desse aspecto padece, desde já, de patente vício de ilegalidade material, pois a universalização da gratuidade e obrigatoriedade a todos e todas possui fundamento em norma constitucional nacional, portanto, a aplicação simétrica da

norma é obrigatória e imediata. Podemos visualizar a similaridade mencionada no seguinte quadro:

Quadro 12 - Comparação entre a Lei 6.170/1998-PA e a LDB – 9.394/1996

LEI 6.170/1998 – PA (Regulamento estadual)	LDB 9.394/1996 (Regulamento federal)
TÍTULO I - DA EDUCAÇÃO	TÍTULO I - DA EDUCAÇÃO
TÍTULO II - PRINCÍPIOS E FINS DA EDUCAÇÃO	TÍTULO II - DOS PRINCÍPIOS E FINS DA EDUCAÇÃO NACIONAL
TÍTULO III - DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE EDUCAR	TÍTULO III - DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE EDUCAR
TÍTULO IV - DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO	TÍTULO IV - DA ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL
TÍTULO V - DOS NÍVEIS E DAS MODALIDADES DE EDUCAÇÃO E ENSINO	TÍTULO V - DOS NÍVEIS E DAS MODALIDADES DE EDUCAÇÃO E ENSINO
TÍTULO VI - DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	TÍTULO VI - DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
TÍTULO VII - DOS RECURSOS FINANCEIROS	TÍTULO VII - DOS RECURSOS FINANCEIROS
TÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	TÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS
TÍTULO IX - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS	TÍTULO IX - DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das Leis 6.170/1998-PA e da 9.394/1996/LDB.

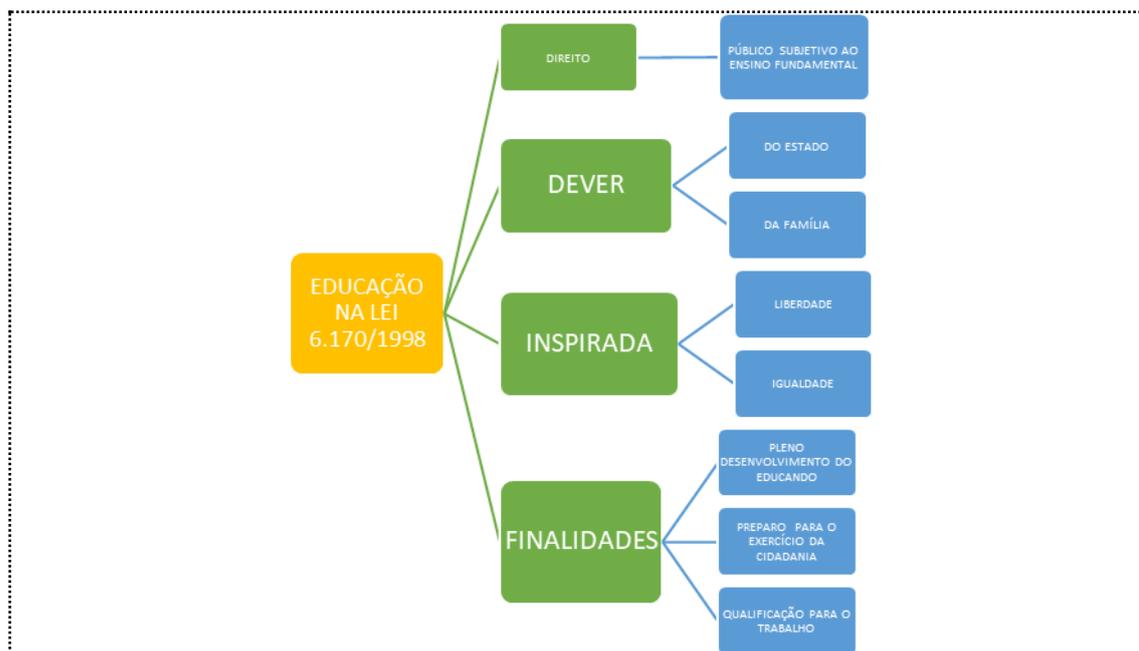
A semelhança entre as leis não se limita apenas à questão formal, pois, tal como na LDB-9.394/1996, a Lei 6.170/1998, em seu primeiro artigo, anuncia a concepção de educação como um direito, estabelecendo-a como dever compartilhado entre a família e o Estado, sendo ratificada, na dicção do art. 2º, onde faz saber da inspiração e promoção baseadas nos ideais de igualdade, liberdade, solidariedade humana e bem estar social, replicando a finalidade constitucional de

pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Apesar da retórica aparentemente atraente sobre a ruptura da concepção assistencial, observamos que a tática legislativa de responsabilidade compartilhada mitiga o dever do Estado na promoção dos direitos sociais. Além do mais, ao estabelecer que apenas o acesso ao ensino fundamental se constitui como direito público subjetivo, nos termos do art. 5º, caput, o texto legal reduz um direito constitucional, que já havia sido consolidado na CF em 1988, que é o acesso de todos à educação. Trata-se de um direito público subjetivo. Nesse sentido, a lei estadual em análise exclui do rol das exigências individuais (direito subjetivo), o ensino médio e outras formas especiais de oferta da educação formal, inclusive a EJA.

É importante destacar que a sequência constitucional (estadual e federal) que rege o direito à educação formal anuncia a concepção do acesso de todos, indiscriminadamente, a todos os direitos sociais, entre os quais está a educação. A consequência dessa concepção, além de representar uma ruptura com a concepção assistencial, é a de colocar os demandantes em uma posição de credores do Estado, equipando-os com a possibilidade direta de exercê-lo e executá-lo, invocando a garantia processual na perspectiva de aplicação de direito público subjetivo.

Figura 15 - A regulamentação da educação paraense na Lei 6.170/1998



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Estadual do Pará nº 6.170/1998.

Desse modo, a lei regulatória da educação paraense incorre em vício de ilegalidade ao estratificar a educação como um direito público subjetivo apenas para o ensino fundamental. De acordo com Bobbio (2001), o rol, embora não taxativo, dos direitos sociais, quando anunciados em uma constituição, veda a discricionariedade do legislador infraconstitucional quando almeja estratificá-lo para algumas classes, ou atribuir menor importância ao seu tratamento, controle e mecanismos de exigibilidade.

Assim, a delimitação do direito de exigir educação apenas para o ensino fundamental, prevista no marco regulatório educacional do Estado do Pará, cria de fato um entrave à progressividade esperada e anunciada para o direito à educação paraense, ou seja, representa um verdadeiro retrocesso, tanto em relação à legislação nacional, representada, principalmente, pela CF/1988 e pela LDB-9.394/96, quanto em relação à própria CE/PA.

Também vale a pena ressaltar que essa disposição reducionista representa um evidente paradoxo no documento jurídico, que, inicialmente, ao anunciar a educação como um direito limita a possibilidade do indivíduo de buscar o cumprimento desse direito perante ao Estado. Ou seja, nesse contexto, apenas alunos do ensino fundamental estariam autorizados a demandar contra o Estado na busca de seus direitos e garantias educacionais.

O documento regulatório estadual, inicialmente, aponta ainda para a necessidade de articulação direta da educação escolar com o mundo do trabalho, colocando-a num patamar indissociável da formação humana. É compreensível a previsão legal nessa perspectiva utilitarista. Primeiro, por conta do embasamento legal do documento derivado do art. 270 da CE/PA e do art. 205 da CF/1988. Depois, em consequência da influência da política econômica conjuntural da década de 1980, quando se consolidaram as estratégias gerencialistas e os investimentos privados no financiamento e fomento dos direitos sociais³². Por último, é natural que o trabalho não possa ser desconsiderado no processo de formação humana.

Para Marx (1985), indubitavelmente, o trabalho é um importante meio criador de valores e melhores condições de existência humana, pois, desde os primórdios, o trabalho útil transforma a realidade, gera valor de uso em qualquer forma de sociedade e tende a aperfeiçoar as práticas humanas, as relações sociais e o uso dos recursos naturais em prol da subsistência. No entanto, tais valores começam a desvirtuar a partir do momento da incidência da expropriação do trabalho e do aparecimento da mais valia em forma de lucro, que, em última instância, tende a beneficiar apenas quem detém o controle dos meios produtivos, o que representa uma desvirtuação do labor.

Nesse sentido, apesar da declaração constitucional e legal da educação como um direito conscrito, proclamar e declarar direitos não tem se mostrado suficiente para sua efetivação. No caso da educação, para garantir o acesso, a permanência e a terminalidade, é necessário que o instrumento jurídico ultrapasse os limites declaratórios e apresente aparelhos, ferramentas administrativas e executórias de garantias, o que consiste, na prática, no estabelecimento de prazos e distribuição de responsabilidades pela omissão e/ou má aplicação.

Conforme já consignado anteriormente na análise da LDB-9.394/1996, a lei paraense regulatória da educação também assume uma ostensiva adequação ao modelo neoliberal de tratamento dos direitos sociais, uma vez que se distancia do processo de construção de uma formação humanística e foca em uma postura utilitária e gerencialista de máximo controle e reducionista de direitos sociais.

³² Nesse período, o Brasil e o Estado do Pará eram governados pelo PSDB, sendo Fernando Henrique Cardoso o presidente da República e Almir Gabriel o governador do Estado. Período político que ficou marcado pela implementação da política de privatizações, sob a justificativa de maior e melhor eficiência dos serviços públicos.

Com relação à configuração organizacional, a lei, pelo menos no plano formal, mantém o regime colaborativo, inclusive intercalando princípios próprios com os já anunciados na legislação federal, conforme o gráfico a seguir:

Figura 16 - Os princípios legais regentes da educação paraense dispostos na Lei 6.170/1998



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Estadual do Pará nº 6.170/1998.

Ratificamos que o regulamento que versa sobre o direito à educação teria pouca ou nenhuma aplicabilidade se não houvesse a preocupação do legislador em estabelecê-lo como fundamento, princípio da ordem jurídica, sendo, inclusive, reiterado em todos os documentos que tratem do assunto, independente do nível ou do ente. Em síntese, podemos dizer que a garantia de acesso à educação e permanência no Estado do Pará significa consignar que todos têm o direito de ingresso na educação formal, sem quaisquer distinções, sendo vedado qualquer obstáculo à permanência, inclusive de quem já teve garantido o acesso.

A garantia de acesso e permanência em forma de princípio reiterado nos documentos legais significa também a vedação de qualquer impedimento a matrícula na escola pública ou particular. A existência de qualquer tipo de recusa ou impedimento implica na caracterização de infração penal do art. 6º, da Lei Nacional nº. 7716/89:

Art. 6º Recusar, negar ou impedir a inscrição ou ingresso de aluno em estabelecimento de ensino público ou privado de qualquer grau.

Pena: reclusão de três a cinco anos.

Parágrafo único. Se o crime for praticado contra menor de dezoito anos a pena é agravada de 1/3 (um terço) (Brasil, 1989, s.p.).

Na mesma toada, a garantia da permanência implica na inadmissão de qualquer exclusão de aluno devidamente inserido no sistema de educação formal, como, por exemplo, do aluno indisciplinado, deficiente, fora da idade certa considerada certa, do aluno infrator, ou em qualquer outra condição não prevista em lei.

Para a administração da relação aluno-escola, é imperioso que haja um conjunto de regras que estabeleçam direitos e deveres dos educandos, os atos de indisciplina, procedimentos de apuração das infrações e as sanções aplicáveis, sendo indispensável a garantia do contraditório e da ampla defesa. A Secretaria de Educação do Estado, no ano de 2005, editou o Regimento Geral das Escolas Públicas do Pará, a ser aplicado no âmbito de sua competência, sendo que os artigos 143 a 152 regulam os atos de indisciplina e as penalidades a serem aplicadas aos discentes.

O princípio do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino foram instituídos também no inciso II do art. 206 da CF/1988, no art. 2º, III e V da LDB-9.394/1996, na CE/PA, sendo também reproduzido na Lei Estadual 6.170/1998. A coexistência replicada implica que tanto escolas públicas, quanto privadas devem proporcionar uma busca em comum: o bem público, pois, do contrário, não seria possível afirmar fazermos parte de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, conforme a previsão do art. 1º da CF/1988.

Tal princípio é, a rigor, bem distinto de uma independência absoluta e desvelada das instituições privadas, no sentido de que poderiam explorar “o serviço educacional” sem qualquer lastro de controle do Estado, ou dos entes públicos. O que não quer dizer que, uma vez atendidas as exigências do poder público, elas não

possam concorrer na oferta da educação escolar. Uma equação simplificada, tomando a educação como um direito social, fundamental e obrigatoriamente garantido, tida como direito social de todos e dever do Estado, da família e da sociedade como um todo, é – ou deveria ser – a seguinte: **Educação Escolar = escolas públicas X escolas privadas**. Se as escolas públicas zeram no produto final, o fracasso repercute também negativamente no setor privado, porque o público e o privado pertencem à mesma sociedade. Da mesma forma, se as escolas privadas zeram, ou fecham suas portas, há comprometimento social: menos vagas para os profissionais de ensino e menos opções para as famílias, em se tratando de serviço educacional. Isso só será óbvio quando a sociedade política, e não apenas a civil, puder ver, no setor privado, um segmento com fins sociais ou públicos.

O princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais consta consignado expressamente nos textos constitucionais desde os tempos do Império, embora, observamos que as CFs de 1824, 1891 e 1934 não obtiveram qualquer regulamentação infraconstitucional acerca do assunto. No entanto, percebe-se que a intencionalidade legal de gratuidade não é ideia nova e, nem mesmo nacional, haja vista que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil é signatário, também já indicava esse princípio no seu art. 26:

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito (ONU, 1948, p. 01).

Talvez, em consequência da vasta regulamentação histórica nacional e internacional, a legislação paraense tenha ratificado a necessidade da gratuidade como pressuposto da educação como um direito de todos e como serviço público de natureza essencial e dever precípua do estado federativo.

É importante ainda ressaltar que a afirmativa do documento legal de que o ensino público é gratuito, em última análise, significa dizer que todos pagam pelo sistema de ensino ofertado, ou seja, trata-se de uma conjuntura equiparada à do regime de assistência social. Disso decorre o entendimento de que não pode a escola pública, em qualquer um de seus níveis, resistir à ideia de prestar contas à sociedade de sua eficácia, de sua eficiência e de sua efetividade.

Como na legislação educacional nacional, a valorização dos profissionais da educação no âmbito do Estado do Pará é tema incontroverso, porém ainda pendente

de implementação, pois a ideia de valorização ultrapassa o quantum remuneratório, reclama plano de carreira, ambiente de trabalho adequado, formação continuada, alcance das medidas a todos os profissionais envolvidos no processo de ensino e aprendizagem e não somente aos professores.

O Censo Escolar de 2021 constatou que no cenário nacional ainda persistem 13% de professores da educação básica que ainda não possuem o ensino superior. Na educação infantil, um de cada cinco professores não possui formação acadêmica específica para atuação na área. No ensino fundamental menor (1 ao 5º ano), 19,9% dos professores ainda não possuem a licenciatura adequada e no ensino fundamental maior (6º ao 9º ano), 26,8% não possuem a formação adequada na área que lecionam. No ensino médio, cerca de 20% também não possuem formação adequada.

Para Gelda (2018), pensar em valorização profissional para os profissionais da educação, além das condições expressas acima, implica também contemplar um tripé que envolve: carreira, piso e jornada, pois, segundo a autora, tudo o que ultrapassa 20 (vinte) horas de trabalho semanal acarreta prejuízo para a saúde do profissional da educação.

A carreira dos profissionais da educação do Estado do Pará foi disciplinada no período democrático pela Lei 5.351/1986 e depois pela Lei 7.442/2010, que instituiu o Plano de Cargos Carreira e Remuneração dos servidores da rede estadual de ensino do Estado do Pará (PCCR/PA). A lei está em plena vigência e, apesar de garantir o tripé carreira, piso e jornada, tem esbarrado na falta de implementação adequada e tempestiva, uma vez que por meio de atos administrativos diversos, o poder executivo estadual tem procrastinado as progressões funcionais, sob o pretexto de indisponibilidade orçamentária. É o caso, por exemplo, do Decreto nº 368/2019, última atualização das progressões funcionais pendentes no âmbito da SEDUC/PA, que contemplou apenas 9% dos servidores que faziam jus às progressões.

Além do mais, o novo PCCR, como ficou conhecida a Lei 7.442/2010, apresenta-se como um hábil instrumento reducionista de direitos já conquistados pelos servidores da educação. São exemplos disso, a negociação ou o parcelamento dos valores referentes aos retroativos da transição, o engessamento dos adicionais de qualificação, que a partir de 2010 passaram a ser pagos em valores nominais fixos e não em percentuais, o que deprecia a atualização

monetária e conseqüentemente desestimula a busca por cursos de formação continuada, a redução das gratificações do sistema modular de ensino, a extinção da carreira dos professores bachareis, o não pagamento do piso nacional da categoria sob a justificativa de que já é paga uma gratificação adicional, embora ela tenha sido instituída em momento anterior à instituição do piso nacional, com o advento da Lei 11.738/2008.

O princípio da gestão democrática representa a ideia de descentralização acerca dos rumos da administração escolar e educacional, ou seja, reclama a discussão com a sociedade e a comunidade escolar dos rumos a serem tomados para a melhor implementação da verdadeira função da escola, qual seja, o ensino, na perspectiva de um estado democrático de direito, presente na formação ativa de sujeitos críticos e reflexivos. Esse processo vai desde a implementação da legislação regulatória, até a implementação de políticas e gestão do cotidiano escolar, diretamente no “chão da escola”, por assim dizer.

Sobre a legislação, todos os documentos em âmbito estadual, de forma mais incisiva ou não, referenciam a ideia principiológica de gestão democrática, constando presente na CE/1989, na Lei 6.170/1998 e no próprio PCCR-Lei 7.442/2010. Entretanto sua implementação tem sido gradativamente precarizada por meio de atos unilaterais do poder executivo estadual, como, por exemplo, a revogação expressa da Lei 7.855/2014, que regulamentava a adoção de eleições diretas para os cargos de gestão na escolas públicas estaduais; a implementação de um modelo genérico de Projeto Político Pedagógica para todas as escolas estaduais e a implementação de um regimento geral para toda a rede estadual de ensino, retirando a parcela de autonomia administrativa das escolas. A imposição de tais instrumentos, além de ser ilegal, uma vez que são atos executivos, decretos, portarias, que revogam expressamente disposições de lei, também representam uma patente redução de direitos, inclusive direitos fundamentais, salvaguardados pela ordem Constitucional Nacional e Estadual.

A garantia do padrão de qualidade da educação é um princípio constitucional da educação nacional, previsto no artigo 206, inciso VII, da Constituição Federal. Foi replicada na legislação infraconstitucional, no artigo 3º, inciso IX, da Lei de Diretrizes e Bases, entendida como norma fundamental, uma diretriz, sem natureza de legislação exaustiva, mas que regula todos os sistemas de ensino, conforme se fez presente na forma de princípio na legislação educacional paraense.

No entanto nem o regulamento federal, nem a CEE/PA e nem a legislação estadual em comento descrevem com objetividade o que de fato seria o padrão de qualidade da educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação traz, em seu artigo 4º, referência aos padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como o conjunto de variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Para Cury (2012), trata-se de definição legal vazia, carente da objetividade necessária para a prática na realidade das escolas públicas, o que tem implicado na constante provocação do Poder Judiciário para dirimir conflitos interpretativos a respeito da oferta de qualidade da educação.

Embora a jurisprudência pátria ainda não seja capaz de apontar precedentes consolidados acerca do que seja qualidade de ensino, ela tem enfrentado diversas situações nas quais se reconhece a obrigatoriedade do direito individual à educação de forma casuística, no sentido de obrigar sua prestação, pelo menos, do mínimo necessário para a continuidade da oferta, em situações consideradas críticas. Isso ocorre devido ao anúncio constitucional de que a educação é incontestavelmente um direito fundamental, portanto, causa de pedir legítima, sendo, na maioria das vezes, o objeto de julgamento de ações civis públicas ou outras ações constitucionais, como, por exemplo, mandados de injunção, mandados de segurança e ações ordinárias contra os poderes públicos estaduais ou municipais.

Como bem destacado por Cury (2000), o que se discute no Poder Judiciário é a “não qualidade”, já que faltam critérios precisos que deveriam estar expressos nos regulamentos editados tanto pelo poder legislativo em forma lei, como nos atos ordinários do poder executivo, tais como decretos, portarias, notas técnicas, etc. Até o presente momento, não havia ainda posicionamento consolidado na esfera judicial acerca do que consiste o conceito de qualidade. As decisões judiciais isoladas flutuam não acerca da qualidade, mas sim da falta dela, abordando questões tais como: falta de escolas, falta de vagas, repetências sucessivas, reprovações, evasão e abandono, transporte escolar, merenda, falta de professores, extinção de salas de aula, entre outros elementos que, segundo o poder judiciário, possuem ligação com a questão da qualidade.

Os princípios de valorização da experiência, vinculação ao trabalho e integração entre escola e comunidade têm uma relação direta com a EJA. Segundo Oliveira (2010), jovens e adultos estão inseridos no mundo do trabalho e das

relações interpessoais num contexto diferente daquele vivenciado por crianças e adolescentes. Eles trazem consigo uma história mais longa (e provavelmente mais complexa) de experiências, conhecimentos acumulados e reflexões sobre o mundo externo, sobre si mesmo e sobre outras pessoas. Com relação à inserção em situações de aprendizagem, essas peculiaridades da fase adulta fazem com os alunos tragam consigo diferentes habilidades e dificuldades (em comparação à criança) e, provavelmente, maior capacidade de reflexão sobre o conhecimento e sobre seus próprios processos de aprendizagem.

Essas percepções relacionadas ao processo de amadurecimento e de relações sócio-laborais distintas, desenvolvidas dentro e, principalmente, fora do ambiente formal da escola, devem ser aproveitadas para a construção de um contexto escolar crítico e reflexivo, pois a aprendizagem não pode ser limitada a resultados de ações pedagógicas rigidamente planejadas, mas deve levar em consideração a imprevisibilidade e a capacidade de assimilação do ser humano. Esse aspecto é ainda mais relevante quando se considera uma conjuntura organizada do ponto de vista interpessoal, política e laboral distinta da escola formal, pois nesses ambientes, a aprendizagem tende a ocorrer pela necessidade de se desenvolver habilidades prática, críticas e reflexivas aptas à resolução imediata de problemas, como forma de garantir a inclusão e a subsistência. Esse arcabouço não deve, em hipótese alguma, ser ignorado ou desperdiçado pelo processo de educação formal.

Portanto, esses saberes guardam em si informações de natureza empírica, dotam seus possuidores de determinadas habilidades práticas que só podem ser adquiridas por meio do exercício e da vivência. Guardam também uma ciência própria, do real concreto, do fazer, que se relaciona com outras ciências, com conhecimentos sistematizados academicamente, tendo assim, o potencial de articular-se aos conteúdos escolares. Freire (1987) nos estimula a refletir sobre esse tema, quando afirma que a escola não consegue dar uma dimensão libertadora e igualitária à relação professor-aluno e, por conseguinte, às práticas educativas, justamente por estar baseada numa concepção bancária de educação, na qual o educador aparece como narrador indiscutível que repassa a seus estudantes conteúdos que são retalhos da realidade desconectados da totalidade em que discentes e docentes se engendram.

Com relação à estrutura e ao funcionamento da educação escolar básica, consagrada na Lei 6.170/1998/PA, ela está composta por três etapas: educação infantil-creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos); Ensino Fundamental – com duração mínima de oito anos, obrigatório dos sete aos quatorze anos; ensino médio – etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, conforme ratificamos no quadro comparativo a seguir.

Quadro 13 - Comparativo da oferta obrigatória entre a Lei 6.170/1998-PA e a LDB-9.394/1996

Lei 6.170/1998 – PA			LDB – 9.394/1996		
Educação Básica	Educação Infantil - Criança até os seis anos de idade,	Creches, ou entidades equivalentes -até 3 anos	Educação Básica	Educação Infantil (0 a 5 anos)	Creche (0 a 3 anos)
		Pré-escolas - 4 a 6 anos;			Pré-escola (4 a 5 anos)
	Ensino Fundamental	Dos 7 aos 14 anos		Ensino Fundamental (6 a 14 anos)	Anos iniciais (6 a 10 anos)
					Anos finais (11 a 14 anos)
Ensino Médio		Ensino Médio (15 a 17 anos)			

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das Leis 6.170/1998-PA e da 9.394/1996/LDB.

Embora o art. 9^a da lei paraense institua como atribuição precípua do sistema estadual de ensino a oferta prioritária do ensino médio, ao tratar especificamente das etapas da educação básica, nos artigos 19 a 33, o ensino médio é a única etapa em que não consta a determinação da idade tida como “certa”. Além do mais, com relação à educação infantil, a lei estadual estabelece o limite de 06 anos, embora a LDB-9.391/1996, estabeleça o limite de 05 anos.

4.4 A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA LEI 6.170/1998 – PA

Apesar da omissão da constituição paraense em relação à EJA, ela foi reconhecida como modalidade na Seção VI, artigos 38 e 39 da Lei 6.170/1998, sendo, portanto, destinada, conforme a dicção da lei, àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria, sendo organizada conforme a seguinte estrutura:

Quadro 14 - Sistematização dos direitos da EJA na Lei 6.170/1998

A EJA na Lei 6.170/1998	Artigos	4º, VIII; 38 §§ 1º e 2º; 39 § 1º, I, § 2º, I e II, §§ 3º e 4º.
	Dever do Estado	Oferta da EJA regular e garantia aos trabalhadores de condições de acesso e permanência na escola.
	Destinada	Aos que não tiveram acesso ou continuidade na idade própria.
	Oferta/forma	Gratuita e adequada pelos sistemas de ensino, mediante cursos e exames, para os maiores de 15 anos (ensino fundamental) e maiores de 18 anos (ensino médio).
	Adequação	Aproveitamento de conhecimentos informais.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da 6.170 de 1998.

Importa desde já observar que, de maneira distinta do disposto no artigo 208 da CF/1988, a CE/1989 não determinou a suposta idade própria para nenhuma etapa da educação básica ofertada no Estado no Pará e a lei regulatória analisada determinou a idade própria apenas para a educação infantil, no seu art. 24, e para o ensino fundamental, art. 27, etapas que, inclusive, não são atribuições legais prioritárias da rede estadual, nos termos do art. 9º, inciso IV. Dessa forma, não há qualquer disposição acerca da idade tida como certa para o ensino médio no estado

do Pará, no entanto, operacionalmente, para suprir tal omissão, utiliza-se a orientação da legislação nacional (LDB-9.394/1996).

Apesar da econômica regulamentação, notamos um compromisso legal pertinente e oportuno para com a EJA no estado do Pará, nos termos do art. 4º, VIII, no qual consta consignado que a oferta da educação escolar para jovens e adultos deve ser ofertada com características e em modalidades adequadas as suas necessidades e disponibilidades, inclusive observando a garantia, aos trabalhadores, de acesso e permanência na educação formal.

Pois bem, conforme a observação de Arroyo (2020), a luta pela igualdade de tratamento para todas as modalidades de ensino e por um sistema escolar consistente, ainda que uma responsabilidade múltipla federativa exija, inicialmente, uma regulamentação legal rígida, detalhada, com distribuições de responsabilidades e sanções para ações equivocadas ou inações. Somente dessa forma, pode ser garantido aos jovens e adultos o conhecimento e a formação humanística, não limitada ao utilitarismo neoliberal que a realidade democrática atual exige.

Não se questiona a importância, nem a pertinência da garantia contida na lei estadual, no entanto, é necessário frisar que, na prática, o dispositivo tem pouco, ou quase nenhuma aplicabilidade. Assentimos o pensamento exarado por Arroyo (2020) no sentido de que o primeiro passo para a conquista de direitos da EJA é a formalização detalhada do direito à educação, contudo, levando em consideração o texto legal paraense, entendemos que ele apresenta uma retórica axiológica atraente, mas, em se tratando de regulamentação, reclama o máximo de detalhamento possível de forma a tornar exequível a operacionalização, execução e indução de políticas públicas aptas ao bom combate em busca da igualdade formal e material do direito à educação. Dito de outra forma, trata-se de assegurar a igualdade no tratamento legislativo e nas ações efetivas praticadas pelo Estado, que nesse caso, deve assumir o papel de garantidor de direitos e condições objetivas que permitam, objetivamente, o acesso e a permanência dos demandantes da EJA em igualdades de condições em relação aos alunos do ensino regular, conforme o compromisso legal assumido.

De acordo com Cury (1998), a sistemática de textos meramente retóricos acerca dos direitos educacionais, tornou-se uma trágica tendência no Brasil pós-Constituição de 1988 em virtude de dois principais motivos: 1) o enriquecimento de discursos políticos populistas que, em uma lógica neoliberal e tendo em vista uma

democracia ainda não consolidada, tentam minimizar as responsabilidades do Estado e de autoridades responsáveis pela implementação; 2) pelo prazo apertado estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988, que estabeleceu o período de um ano para a elaboração das constituições estaduais pelas respectivas Assembleias Legislativas. Tais fatos aceleraram os processos legislativos nas federações. Acrescentamos ainda que, em muitas casas legislativas, como, por exemplo, no Estado do Pará, os parlamentares se detiveram em apenas compilar o texto constitucional federal.

Concordamos em parte com o autor, pois, de fato, tanto a CE/PA de 1989, quanto a Lei 6.170/1988 acabaram tendo severas semelhanças formais e materiais com a CF/1988 e a LDB-9.394/1996, respectivamente. Porém ratificamos que, a CE/1989 foi praticamente omissa em relação à EJA. A modalidade é mencionada apenas indiretamente, conforme já apresentado no tópico anterior. Além disso, sua regulamentação se apresenta num plano axiológico, determinando solenemente direitos e garantias em forma de princípios, sem, contudo, apresentar um processo exequível, como se espera, na praxe jurídica, de um instrumento normativo.

Constatamos ainda que a legislação regulatória paraense, apesar de ostensivamente ter anunciado uma concepção de educação de adultos aparentemente progressista e como um direito, arremata, em seguida, uma diminuição dessa perspectiva, aproximando-se da concepção compensatória de educação. Notamos esse fato, principalmente, nos parágrafos 1º e 2º, do artigo 38, onde, de maneira difusa, isto é, sem dizer exatamente como, não estabelece prazos a incumbência do Poder Público de viabilizar e estimular o acesso e a permanência do aluno da EJA na escola, mediante ações integradas e complementares entre si. Pelo exposto, é necessário refletir sobre as seguintes questões:

- a) A determinação da incumbência do Poder Público como responsável pelas ações de acesso e permanência, insta questionar a que Poder Público nos referimos? Sobre que esfera ou ente que compõe o sistema estadual de ensino estamos falando? Quais seriam efetivamente essas supostas ações integradas e/ou complementares? Com a determinação de que as supostas ações seriam integradas entre si, o que questionamos é, entre quem? Alunos da EJA, Estado, Municípios, autoridades?
- b) Outro indicador de que a concepção detalhada (concepção de EJA compensatória) é diferente da anunciada (concepção de EJA como direito) é

extraído da dicção do § 2º, do art. 38, que determina que o sistema de ensino (suspeitamos ser o estadual) manterá cursos e exames supletivos que habilitarão o prosseguimento de estudos regulares. Ora, a manutenção de cursos supletivos por si só é uma afronta aos ideais de igualdade. Esses cursos são sinônimos de precarização e mitigação da qualidade do ensino e, de plano, uma força inversamente proporcional aos objetivos de universalização do saber. Como se não bastasse, conforme já anotamos acima, a Lei 6.170/1998 se compromete, em seu art. 4º, VIII, com a garantia da igualdade na oferta da EJA em relação ao ensino regular no Estado do Pará. Nesses termos, é incontestavelmente contraditória e anacrônica, além do mais, agravando o cenário excludente, determina a manutenção de exames supletivos permanentes como forma de resolver a demanda da EJA, como se um certificado, resultante de um exame, resolvesse a materialidade de um cenário de exclusão de jovens e adultos do processo de educação formal no Estado do Pará.

O fato é que a regulamentação constitucional da educação de jovens e adultos no Estado do Pará é genérica, contraditória, reducionista e inconstitucional (por arrastamento), senão vejamos:

Em primeiro lugar, é genérica, pois não atinge o que se espera de um regulamento da norma constitucional, não apresenta qualquer embargo da ausência de normas constitucionais específicas sobre a EJA presentes na Constituição Paraense. Não podemos negar que a CE/PA anuncia uma postura progressista em relação à educação, uma vez que a determina como direito de todos, sendo dever do Estado uma prestação positiva e gratuita do poder público direcionada a todos, sem quaisquer restrições ou vedações. No que concerne à educação, entendemos que se trata de uma tutela genérica, devendo ser regulamentada pelo poder legislativo regulamentar, o qual deve detalhá-la de forma a garantir acesso e permanência a todos, determinando critérios e condições.

Diante do exposto, a Lei 6.170/1998, ao tratar da EJA, não se apresenta como um regulamento, mas sim como uma espécie de norma constitucional, estabelecendo deveres e obrigações genéricas, sem identificar prazos, responsabilidades e responsáveis para as ações, abrindo, portanto, espaços para interpretações e aplicações de atos normativos que podem promover a redução de direitos já conquistados.

Afirmamos que o regulamento, no que se refere à EJA, é contraditório, pois, apesar de atentar para os mandamentos da Constituição de 1988 e da LDB-9.394 acerca de determinados pontos, como, por exemplo, a chamada idade escolar certa, a oferta da educação de adultos no mesmo padrão de qualidade do ensino regular, anunciar a concepção de educação como um direito de todos, gradativamente vai adotando uma perspectiva reducionista de direitos, contrariando os preceitos de seu próprio corpo jurídico. Tomemos como exemplos para ilustrar esse argumento os dispositivos que determinam a adoção regular do ensino supletivo, o uso constante de exames de certificação, preceitos estes que vão, por si só, anulando os dispositivos anteriores e descortinando um instrumento jurídico excludente.

Por fim, levando em conta a sentença de que a Constituição do Estado do Pará, promulgada em 1989, não levou em consideração as determinações acerca do direito à educação exarada na Carta Constitucional de 1988 e que, conseqüentemente, na Lei 6.170/1998, instrumento normativo que regulamenta o texto constitucional, há patente inconstitucionalidade, inferimos a patente inconstitucionalidade, por conta do caráter reducionista de direitos no cenário nacional, o que atenta contra os princípios constitucionais da simetria, legalidade e do devido processo regulamentar, portanto, em estado de ostensiva inconstitucionalidade, inclusive, resgatando, de forma anacrônica, a sistemática/concepção de educação do período anterior ao democrático, ou seja, a assistencialista.

4.5 DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N° 001 DE 05 DE JANEIRO DE 2010, O REGULAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARAENSE

Embora com a vigência da CF/1988, da LDB/1996, da CE/1989 e da Lei Estadual 6.170/1988 e o reconhecimento jurídico da EJA como modalidade de educação, o cenário da Educação de Jovens e Adultos paraense permanece inerte, ficando a oferta dos cursos no estado dependente de programas e políticas sazonais sob a gestão do governo federal, tais como:

- ✓ O Programa de Alfabetização Solidária (PAS), que consistia em uma das ações induzidas pela Lei 9790/99, que surgiu como principal fundamento da política de privatizações à época inserida no pacote de substituição de uma administração pública por uma administração pública gerencial. A lei era justificada por fundamentos e estratégias da iniciativa privada. O PAS, portanto, tinha como objetivo a diminuição dos índices de analfabetismo nos municípios onde as taxas mostravam-se mais elevadas, por meio de parcerias público-privadas;
- ✓ O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), criado pela Lei 11.947/2009 e regulamentado pelo Decreto 7.352/2010, já no primeiro governo de Lula da Silva. Ele tinha como objetivo proporcionar a escolarização formal a jovens e adultos residentes no campo, por meio de parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e instituições de ensino superior que atuavam principalmente na formação de professores.
- ✓ Além do exame nacional de certificação, ENCCEJA, que foi institucionalizado, estando, portanto, em funcionamento no Estado do Pará desde março de 1981, por meio da Resolução nº 186, do Conselho Estadual de Educação, é necessário observar que, até 1996, a EJA no estado do Pará tinha como principal instrumento regulador a Lei Federal 5.692/1971, antiga LDBEN, que regulava também a organização dos cursos supletivos para o público adulto.

Vale dizer, portanto, que, no estado do Pará, no período de 1998 a 2010, a oferta dos cursos para atender demanda da EJA ocorria por meio de parcerias, programas federais, políticas de governo e, por meio dos exames de certificação do ENCCEJA, até o advento da Resolução nº 001/2010 do CEE/PA, que regulamentou e consolidou as normas estaduais acerca da educação básica do Estado do Pará.

Esse cenário de dependência da gestão da EJA por meio de programas federais somente foi formalmente interrompido com a edição da Resolução do CEE/PA nº 001/2010. Na prática, isso representou um movimento estratégico de substituição de competência, pois tanto a CRF/1988, quanto a CE/1989-PA determinam que caberá ao poder legislativo a regulamentação do texto constitucional e, no presente caso, o ato realmente regulamentar foi praticado pelo CEE/PA, que está vinculado ao poder executivo.

No entanto, apesar da usurpação legislativa, a resolução apresenta uma extensa regulamentação da educação básica paraense. A Educação de Jovens e Adultos consta sistematizada no Capítulo IV, artigos 58 a 79, reproduzindo, no texto, os princípios e as diretrizes constitucionais de forma mais detalhada, porém, com a cautela hegemônica de repartição das responsabilidades e deveres com os demais entes, com a sociedade civil e com os próprios demandantes, como passamos a analisar.

Com relação ao direito à educação como condição inalienável e irrenunciável, aplicando o princípio da simetria, logo em seu artigo 58 e parágrafos, o documento estadual prescreve como responsabilidade do Sistema Estadual de Ensino. É a primeira vez que isso acontece. Assegura ainda a gratuidade e um ensino baseado em proposta pedagógica que considere as características, os interesses e as condições de vida do alunado, bem como a organização estrutural e o funcionamento dos cursos da EJA, nos seguintes termos:

Quadro 15 - Estrutura e Funcionamento dos Cursos da EJA no Estado do Pará

Ensino Fundamental			
Anos iniciais	Prazo de 02 anos	1.600 (mil e seiscentas) horas	2 etapas
Equivalência	1ª etapa (01 ano): 1º, 2º e 3º anos do ensino regular		
	2ª etapa (01 ano): 4º e 5º anos do ensino regular		
Anos finais	Prazo de 02 anos	1.600 (mil e seiscentas) horas	2 etapas
Equivalência	3ª etapa (01 ano): 6º e 7º anos do ensino regular		
	4ª etapa (01 ano): 8º e 9º anos do ensino regular		
Ensino Médio			
02 etapas	Prazo 1 ano e 6 meses	1.200 (mil e duzentas)	
Equivalência	1ª etapa (01 ano): 1ª e 2ª séries do ensino médio		
	2ª etapa (06 meses): 3ª série do ensino médio		

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na CEE/PA nº 001/2010.

No entanto, é necessário observar que o poder público de forma tática, nos termos da sistemática neoliberal, cria garantias para posteriormente flexibilizar e até oportunizar a redução facultativa de direitos, pois, no mesmo dispositivo, também estão previstas a necessidade de permanência e expansão dos exames regulares

de certificação, a necessidade de convênios com entidades do terceiro setor e da iniciativa privada, a flexibilização de horários e a alternativa prioritária da oferta por meios não presenciais.

Quando analisamos a influência do pensamento neoliberal presente na resolução, percebemos de plano que o direcionamento carregado de aproximação com aspectos mercantis aplicados à educação, pois a norma abre espaço para a exploração pela iniciativa privada de um serviço público essencial, sem necessariamente especificar critérios para sua exploração. Resultado dessa dinâmica, podemos comprovar, posteriormente, sobretudo no campo da EJA, a forte atuação de instituições privadas que, aparentemente não possuem qualquer relação com a questão educacional, atuando massivamente no Estado do Pará. Um exemplo é a aplicação do já concluído Projeto Mundiá, financiado pelo instituto internacional de capital espanhol Unibanco. Por fim, percebemos também, naturalmente, a expansão dos exames de certificação e a forte orientação de engendramento da oferta digital, assim como o estabelecimento de que os cursos supletivos para EJA poderão ser ofertados de forma semipresencial ou a distância. Ora, diante das dificuldades e das carências das escolas relacionadas à infraestrutura necessária e à falta de pessoal qualificado para a implementação do ensino por meio digital, detecta-se a real precarização do ensino, em nome do aligeiramento “necessário”, para a correção do fluxo idade-série.

Os exames de certificação possibilitam a terminalidade tanto do ensino fundamental, quanto do ensino médio, podendo ser realizados pela Secretaria de Educação Estadual (SEDUC) ou pelas secretarias municipais, estas no âmbito do ensino fundamental. Além disso, mediante a celebração de termo de convênio pela União, também podem ser realizados por meio dos exames nacionais organizados pelo MEC.

Com relação à oferta, a resolução mantém veementemente para EJA o funcionamento dos cursos supletivos, no entanto, paradoxalmente, não prevê qualquer adequação curricular, fazendo constar apenas que deverá o Sistema Estadual de Ensino observar a aplicação da BNCC. Tal disposição apresenta uma questão paradoxal, pois, inicialmente, previu cursos para a EJA adequados às necessidades e características do educando demandante, considerando ainda suas condições de vida e de trabalho. Porém, logo em seguida, a normativa não ajusta

qualquer adequação curricular em relação ao ensino regular, colocando todos, por assim dizer, em um espaço comum.

4.6 A EJA NO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO PARÁ

O Plano Estadual de Educação (PEE/PA) é considerado um importante instrumento de gestão para a agenda de consolidação da democracia nacional no âmbito estadual. Suas particularidades estão na operacionalização do pacto federativo e na distribuição de competências e responsabilidades entre União, Estados, Municípios e sociedade civil. Na prática, visa, de um lado, integrar objetivos e metas do plano nacional, traduzindo-os para a realidade territorial/regional, de outro, prevê sua articulação às demandas dos 144 municípios do Pará, a fim de que essas localidades possam adequar o planejamento nacional às suas demandas e particularidades. A norma ainda delega uma parcela significativa do controle e monitoramento à sociedade, traduzindo assim a ideia de materialização da construção de um Estado Democrático de Direito à luz da oferta de uma educação de planejamento participativo, na busca de sua consolidação como um direito social irrenunciável e instrumento *sine qua non* para a construção da ideia de cidadania.

Em uma perspectiva de totalidade, a sistemática de construção, aplicabilidade, monitoramento e controle dos planos estratégicos para a educação brasileira escamoteia uma estratégia de diluição das responsabilidades do Estado em suas três esferas federativas, sob a retórica formal da solidariedade e da ampla fiscalização. A infinidade da delegação de responsabilidades se amolda à estratégia alienante do capital, pela qual um processo de longa linha produtiva impossibilita a identificação culminante da autoria do resultado da obra pronta.

A sistemática de um Plano Nacional de Educação como “guarda-chuva” de planos descentralizados, determinado discricionariamente a divisão de responsabilidades, aparentemente tende a adotar um processo democratizado, materializando a participação de todos, tanto na fase de planejamento, quanto na fase da execução. Todavia, na prática, tal estratégia burocrática tende a retirar a objetividade quanto à apuração das responsabilidades acerca dos deveres previstos

na lei. Sobre o manto do pacto federativo e da mútua colaboração entre os entes, produz, assim, um grande limbo repleto de omissões.

Marx (2004) já chamava atenção para essa estratégia da superestrutura do capital, na qual o Estado, como aparelho de manutenção ideológica, é uma das principais engrenagens produtoras da alienação, uma determinante do próprio sistema capitalista que retira dos sujeitos a consciência da totalidade do histórico produtivo, no caso aqui trabalhado, com a implementação de uma legislação difusa e complexa, que proporciona a distribuição indiscriminada e interminável de responsabilidades. Essa dinâmica se assemelha à longa linha de produção fabril, retirando de sujeitos e instituições a capacidade de identificação de suas atribuições, responsabilidades, bem como de sua possibilidade objetiva na fiscalização e no controle do caleidoscópio produzido juridicamente, retira dos sujeitos, portanto, a possibilidade de entendimento crítico acerca da totalidade do processo produtivo e executório.

Quando analisamos na seção anterior o PNE, identificamos seu direcionamento objetivo para a articulação da educação média e da EJA com o mundo do trabalho, ou seja, a persistência da insistência estatal histórica de adequação dos princípios educacionais à lógica de mercado, a priorização do modelo apressado utilitarista de ensino que tende a resultar no distanciamento da preocupação de implantação de um ensino de qualidade, humanístico, que valorize realmente a formação do ser em detrimento de sua alienação.

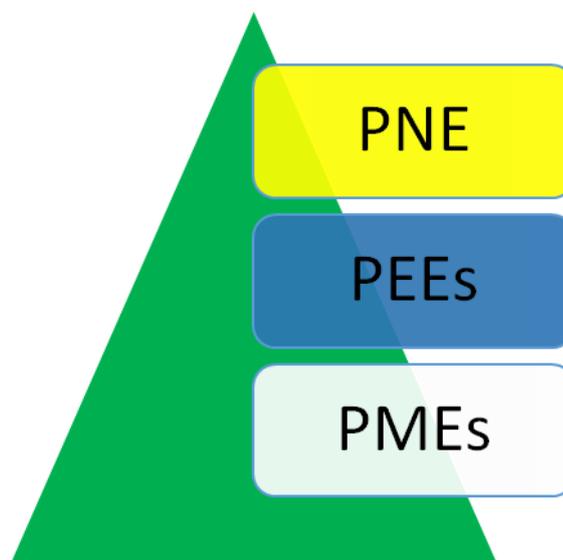
O PEE/PA foi aprovado pela Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015, após o advento do PNE-Lei 13.005/2014, que, após extenso período de tramitação no poder legislativo e nas comissões temáticas do Congresso Nacional, reafirmou o mandado constitucional constante do art. 211 da CRF/1988, que impôs a todas as 27 unidades da federação e a seus municípios a materialização do regime colaborativo para organizar e planejar de forma objetiva os rumos da educação, observando as peculiaridades, os limites e as potencialidades regionais e locais, nos termos do art. 8º do PNE:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (Brasil, 2014, s.p.).

Com o disposto no PNE/2014, restou aos Estados e Municípios e ao Distrito Federal a incumbência de, no prazo de um ano, elaborar seus respectivos planos, com o objetivo de alcançar as metas e as estratégias prescritas de curto, médio e longo prazos no PNE até o ano de 2024.

De acordo com Cury (2012), O PNE surge como um grande “guarda-chuva” e os PEEs, como um pequeno. Entretanto, os PEEs são ainda mais “guarda-chuvas”, pois abrangem e induzem sistematicamente todas as iniciativas legais, todos os programas federais, estaduais e municipais em desenvolvimento, todas as políticas de estado relacionadas à regulamentação da educação apresentando, portanto, o que pode ser definido como um microssistema jurídico educacional.

Figura 17 - Simetria/hierarquia dos Planos Legais de Educação



Fonte: Elaborado pelo autor, com base no princípio constitucional da simetria (2024).

No Estado do Pará, a organização e o planejamento do documento ficaram a cargo do poder executivo, que, por meio da Secretaria Estadual de Educação, estabeleceu, ainda no ano de 2013, os pressupostos para a elaboração, realizando 111 conferências municipais, 12 conferências regionais e uma conferência de culminância estadual, que contou com a participação de representantes da sociedade civil, bem como com a assistência da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino-SASE/MEC.

O desafio paraense em sistematizar metas e estratégias que atendessem o previsto no PNE implicava em considerar aspectos de uma região complexa e plural, inserida no contexto amazônico, com extensa diversidade demográfica e cultural.

Além de considerar também aspectos econômicos paradoxais, uma vez que, diante da existência de riquezas, potencialidades e exploração dos recursos naturais que coloca o Estado em um patamar relevante de expansão de atividades produtivas e de geração de riqueza, contribuinte significativo do PIB nacional, mas que, ao mesmo tempo, enfrenta a exclusão de minorias despossuídas de quaisquer direitos, tais como etnias indígenas, ribeirinhos, quilombolas, pescadores, assentados, sem-terras, desabrigados vítimas de barragens, populações das periferias urbanas e camponeses, pessoas que têm travado, durante o processo histórico de ocupação do território federativo, uma luta constante pela subsistência, pela garantia de direitos básicos, entre eles a garantia da educação como direito subjetivo. Uma luta que se dá tanto contra o modo de produção, quanto contra os aparelhos de manutenção ideológica do próprio Estado.

Organizados os pressupostos e o rito democrático, formalmente cumprido por meio das conferências supramencionadas, o PEE, restou sistematizado e aprovado, constando de 12 artigos, 10 diretrizes, 20 metas e 312 estratégias a serem desenvolvidas considerando as diferentes etapas e modalidades de educação.

Especificamente acerca da EJA, constam as metas 08, 09, e 10, que passamos a analisar. Desde já, advertimos sobre a prejudicial ausência de dados objetivos acerca das metas analisadas, visto que os únicos documentos oficiais de socialização de resultados oficialmente divulgados são os relatórios da IV Conferência da Comissão de Monitoramento e Avaliação Estadual (IV CONEE), realizada em formato on-line, no mês de junho de 2022 e o Relatório Explicativo encaminhado, em 2019, pela Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC) ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), acerca das medidas adotadas entre o período de 2014 a 2019.

Lembremos que, nos termos do art. 3º da Lei Nº 8.186, de 23 de junho de 2015, que instituiu o PNE:

Art. 3º A execução do PEE e o cumprimento de suas metas serão objetos de monitoramento contínuo (pelo menos anual) de avaliações bienais, realizados pelas seguintes instâncias:
I - Secretaria de Estado de Educação - SEDUC;
II - Conselho Estadual de Educação - CEE;
III - Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará;
IV - Fórum Estadual de Educação (Pará, 2015, s.p.).

Muito embora a lei instituidora do PEE/PA estabeleça as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo do plano, não há qualquer disposição legal, acerca das consequências e responsabilizações pelo não monitoramento, ou seja, pela inação estatal.

De acordo com Ramos (2019), apesar do prejuízo de ressoar o caráter gerencialista, o monitoramento dos planos de educação constitui uma ferramenta de vital importância para a verificação da implementação das políticas e de seus ajustes e ressignificações, bem como a edição de marcos legais pertinentes a demandas no período de vigência, enfim, trata-se de um instrumento essencial para se pensar a gestão democrática no Estado Democrático de Direito e a própria efetividade da sistemática de um planejamento legal/decenal para a educação brasileira.

A Meta 8 do PEE/PA e suas estratégias materializam uma concepção assistencialista de educação, apontando para uma incoerência e uma contradição, não só em relação aos instrumentos norteadores, mas, inclusive, ao próprio PEE, que inicialmente anuncia uma concepção de educação como um direito para o Estado do Pará. Para melhor entendimento, apresenta-se a seguir quadro no qual consta a síntese das estratégias e as categorias de análise da Meta 8.

Quadro 16 - Sistematização da Meta 8 e suas estratégias para a EJA no PEE/2015

META 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.	
ESTRATÉGIAS – 13	CATEGORIA
8.1) Garantia da correção da distorção idade série, mediante programas de recuperação, utilizando-se a EAD, a partir de 2017.	Terminalidade/permanência
8.2) Garantia de programas que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial.	Terminalidade/permanência
8.3) Divulgar e incentivar, de forma permanente, a participação em exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio;	Acesso/permanência
8.4) Expandir a oferta gratuita de EPT por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas	Acesso/permanência

ao sistema sindical;	
8.5) Estabelecer articulação com entidades privadas de serviço social e de formação profissional para expandir a oferta gratuita da EPT;	Direito/Acesso
8.6) Promover a busca ativa de jovens fora da escola;	Direito/Acesso
8.7) Promover, o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola;	Direito/Permanência
8.8) Formular currículos adequados às especificidades dos(as) estudantes da EJA, incluindo temas que valorizem os ciclos/fases da vida, a promoção da inserção no mundo do trabalho e a participação social, a partir do segundo ano de vigência deste PEE;	Direito/Permanência
8.9) Promover estudos sobre os fatores que interferem na permanência da população de 18 a 29 anos no processo escolar, na vigência do PEE.	Permanência
8.10) Criar e efetivar políticas públicas que promovam a equidade étnica e racial e implementação da Lei 10.639/03.	Direito/Permanência
8.11) Revisar os currículos de forma participativa que atenda às necessidades de um currículo multicultural para todas as escolas.	Direito/Permanência
8.12) Formular políticas públicas de combate às discriminações étnico-racial e de valorização e reconhecimento da história e cultura dos africanos e afrobrasileiros.	Direito/Permanência
8.13) Implementar discussões sobre inclusão, questões relacionadas aos direitos humanos, etnia, diversidade e segurança.	Direito/Permanência

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei nº 8.186/2015/PEE.

A Meta 08 do PEE/PA conta com 13 estratégias e conforme a sua exposição de análise situacional constante da Lei nº 8.186/2015, publicada no Diário Oficial do Estado do Pará de 24 de junho de 2015, ratifica o pagamento parcial de uma parcela da dívida de desigualdades sociais. A meta é impulsionada pela coação da CF/1988 e pela Lei 9.394/1996, asseverando ainda que estruturalmente o acesso à educação formal tendeu historicamente à exclusão da população pobre, direcionando-a para o trabalho manual, desprovido de qualquer ocupação funcional de cargos com poderes de decisão.

Apesar do embasamento aparentemente simétrico do Plano Estadual de Educação do Pará aos ditames progressistas da Carta Magna de 1988, no sentido de anunciar a concepção de educação como um direito, é ostensiva a contradição existente nos motivos da Meta 08 ao apontar, claramente, para a concepção compensatória de educação de adultos, nos termos do entendimento exarado por Duarte e Duarte (2007). Os autores entendem essa concepção como um conjunto de medidas legais, políticas e pedagógicas que visam a compensar as deficiências históricas e estruturais das classes social e economicamente marginalizadas, de forma a lhes proporcionar o mínimo de oportunidades para inclusão e ascensão social.

Trata-se, portanto, de discurso impregnado da ideologia liberal, no qual o Estado aparece como uma espécie de instituição benevolente que está atento aos processos históricos de injustiças sociais e que, nesse contexto, surge como redentor da igualdade e dos direitos individuais. Ora, tudo seria perfeito caso não houvesse a contradição de o Estado, como representante das classes donas dos meios de produção, ter sido um dos consorciados responsáveis pela promoção e expansão das desigualdades até então existentes, uma vez que, historicamente, age como uma das principais engrenagens da superestrutura, tendendo a legitimar as ações em prol do lucro e da mais-valia, entre elas a divisão social do trabalho, o regramento de tributos e salários na perspectiva mínima, o não acesso à educação formal de qualidade e a permanência nela etc.

De acordo com o Relatório da IV Conferência Estadual de Educação (2022) e o Relatório da SEDUC/PA (2019) encaminhado ao TCE, as metas específicas para a EJA foram as que menos tiveram alcance. Até mesmo o seu monitoramento restou prejudicado pela ausência de dados e informações consolidadas pelos órgãos e entidades responsáveis. De acordo com o quadro anterior, as estratégias se distribuem em relação ao direito à educação, ao acesso, à permanência, à terminalidade e à igualdade de condições, no entanto, ao analisarmos o teor da estratégia 8.1, há preocupação com a correção do fluxo, ou seja, com a erradicação da demanda da EJA, inclusive, fazendo uso da educação a distância como ferramenta de combate à demanda, como se os jovens e adultos fossem inimigos públicos, por prejudicarem ou impactarem negativamente os resultados do que o Estado tem chamado de distorção idade-série. Ora, erradicar formalmente a demanda da EJA no estado não significa que materialmente ela desaparecerá, pois

as pessoas continuarão existindo com seus problemas de acesso e permanência na escola. Além disso, as estratégias deixam claro a necessidade da expansão de certificação por meio de exames classificatórios, a instrumentalização de programas de busca ativa e o excesso de parcerias com instituições privadas para a ampliação da oferta da oferta e das condições de permanência da EJA.

O fato é que, apesar da impositividade da legislação e das estratégias, embora ainda compensatórias, os resultados apresentados estão distantes de alcançar a meta no decênio de vigência estipulada, ou seja, 2025. A única instância de controle e divulgação de resultados em funcionamento é a SEDUC/PA que, acerca dos exames de certificação, limitou-se a informar ao TCE a existência de inscrições permanentes dos CEJAS e ENCCEJA da estrutura da rede estadual de educação.

Sobre as parcerias público-privadas, de acordo com os relatórios, são 251 acordos de cooperação técnica com empresas públicas e privadas, mas os documentos não fornecem dados sobre o teor dos convênios.

Com relação às buscas ativas previstas na estratégia nº 8.6, os relatórios informam os números do IBGE (2010) com relação ao público da EJA urbano, portanto, são dados há mais de uma década desatualizados, não refletindo a realidade atual. Com relação à população rural, indígena, ribeirinha e quilombola, os documentos informam que estão sendo devidamente atendidas pelo Sistema de Organização Modular de Ensino (Some), que funciona por meio da solicitação, das prefeituras locais, de implantação do sistema. Com relação ao sistema de monitoramento para a quantificação e qualificação da demanda da EJA no estado, a SEDUC/PA informa que está desde 2015, início da vigência do plano, aperfeiçoando um sistema online de gestão, bem como capacitando profissionais para operá-lo. Sobre a necessidade de adequar o currículo à regionalidade e à realidade dos alunos, o órgão executivo informa, de maneira difusa, que está revisando a proposta, inclusive de forma participativa.

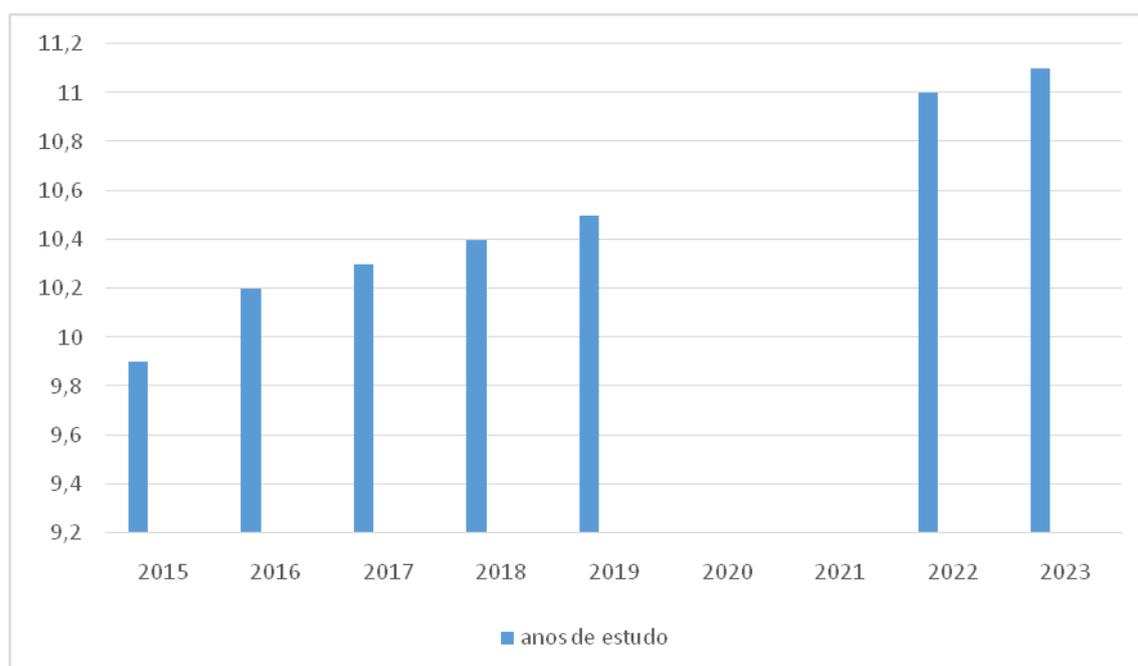
Constatamos que, em relação à Meta 8, não há resultado algum produzido, pelo menos não entre os resultados publicados oficialmente pelas instâncias de controle e monitoramento determinadas pelo art. 3º, I a IV da Lei 8.186/2015-PA. Os documentos emitidos pela SEDUC/PA são omissos com relação aos percentuais alcançados para o decênio 2015-2025, conforme consta sobre esse item, no Relatório do CONEE (2022, p. 96).

Ante ao exposto, os delegados/as da IV CONEE 2022, concluíram que 15% das estratégias da meta 8 foram efetivadas (8.2 e 8.3); 46% parcialmente implementadas, desde a vigência do PEE/PA (8.5, 8.6, 8.7, 8.10, 8.11 e 8.13); 8% não foram executadas (8.12), ao passo que 31% não se tornaram objeto de avaliação, porque não há dados alusivos ao monitoramento (8.1, 8.4, 8.8 e 8.9).

Apesar do detalhamento dos índices, não há qualquer objetividade na informação. Afinal, o que significa “parcialmente implementada”, ou que “15% das estratégias da meta 8 foram efetivadas”? Como quantificar 1,69% de implementação? Ou ainda 46% foram parcialmente implementadas? Enfim, quais foram implementadas, como e quando, visto que os prazos são distintos, que alguns iniciaram em 2015 e terminaram em 2017 e outros em 2022 e outros ainda terminarão em 2025? A meta será atingida no final do decênio? Qual será o déficit para o decênio 2026 a 2036?

Todavia, nas informações constantes da base de dados da Pnad/contínua do IBGE (2012-2023), a série histórica de 2015 a 2023 acerca do indicador – Escolaridade média em anos de estudo da população entre 18 a 29 anos – estratificada por estados da federação, nos fornece os seguintes dados sobre o estado do Pará:

Gráfico 5 - Escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos - PA



Fonte: Elaborado pelo autor, da base de dados da Pnad/contínua do IBGE (2012-2023).

Os resultados referentes aos anos 2020 e 2021 constam prejudicados devido às dificuldades de coleta no período da Pandemia da Covid-19. Com relação à elevação da escolaridade para 12 anos, de fato a meta dificilmente será atingida, uma vez que, conforme é possível observar, a média de crescimento anual consta de 0,2 pontos percentuais, assim, em uma projeção, por mais otimista que seja, o crescimento desse indicador, neste último ano de 2025, teria que atingir uma média de pelo menos 600%, o que, em se tratando de direitos sociais e da educação é, historicamente, inalcançável. No entanto, é importante registrar que a tendência de aumento da escolaridade média no estado do Pará foi verificada em todos os anos, desde o início da vigência do PEE/PA até 2022. A exceção se registra no período apontado como prejudicado pela ocorrência da Pandemia da Covid-19. A taxa média de crescimento deu um salto de 10,5 anos, em 2019, para 11,0, em 2022, ou seja, alcançou a maior taxa de crescimento da média histórica. Não estamos afirmando a inveracidade dos dados apresentados pelo IBGE, mas apenas registrando a atipicidade do número apresentado, pois levando em consideração o período pandêmico, talvez a normalidade fosse uma taxa de redução do indicador, porém, repetimos, a presente observação consta somente para efeito de registro.

Já a Meta 9 possui 19 estratégias e tem o objetivo de proporcionar o crescimento da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais. A exposição da análise situacional constante no marco legal PEE/PA assevera a necessidade da meta em virtude do processo de estruturação social da região resultante do uso do trabalho escravo que limitou o acesso à escola da população mais pobre. Esse contexto resultou em um elevado número de analfabetos, não só no estado do Pará, mas em todo o território nacional.

O quadro a seguir sistematiza as estratégias e as categorias da Meta 9.

Quadro 17 - Sistematização da Meta 9 e de suas estratégias para a EJA no PEE/2015

META 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 91,9% (noventa e um inteiros e nove décimos por cento) até 2017 e, até o final da vigência deste PEE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 35% (trinta e cinco por cento) a taxa de analfabetismo funcional.	
ESTRATÉGIAS – 18	CATEGORIA

9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;	Direito
9.2) realizar diagnóstico, em parceria com os municípios, dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;	Direito
9.3) implementar, ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;	Direito/Acesso/ Permanência
9.4) realizar, continuamente, chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, em regime de colaboração entre os entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;	Direito/Acesso
9.5) realizar levantamento da população de jovens e adultos fora da escola, a partir dos 18 anos de idade, com vistas à implantação diversificada de políticas públicas, em parceria com órgãos competentes, no prazo de dois anos de vigência deste PEE;	Direito/Acesso
9.6) implementar estudos e pesquisas sobre o público da EJA, em parceria com as IES públicas e fóruns de educação, para subsidiar as políticas para essa modalidade, a partir da vigência deste PEE;	Direito/Acesso
9.7) apoiar e acompanhar o programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem regularmente as aulas e apresentarem rendimento escolar satisfatório em cursos de alfabetização;	Direito/Acesso/ Permanência
9.8) apoiar a realização de exames específicos que permitam aferir o grau de alfabetização de jovens com mais de 15 anos de idade no ensino fundamental, e com mais de 18, no ensino médio, com vistas a promoção de avanços ou nivelamento, a partir da vigência deste PEE	Direito/Acesso/ Permanência/ terminalidade
9.9) promover ações de atendimento aos(as) estudantes da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, em articulação com as áreas de saúde e de assistência social, na vigência do PEE;	Permanência
9.10) assegurar, no âmbito de sua competência, a oferta da EJA, nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio, às pessoas em situações de restrição ou privação de liberdade nos estabelecimentos penais, garantindo formação específica dos(as) professores(as), condições materiais e didático- pedagógicas e a utilização de ferramentas da educação a distância, até 2019;	Direito/Acesso
9.11) realizar, formação continuada dos(as) professores(as) de EJA,	Direito/Perman

incentivando a permanência desses profissionais nessa modalidade	ênncia
9.12) desenvolver e apoiar, técnica e financeiramente projetos inovadores de EJA, com a utilização da educação a distância, que atendam às necessidades específicas desses(as) estudantes, em parceria com instituições da sociedade civil organizada, na vigência do PEE;	Direito
9.13) promover a articulação com empresas públicas e privadas para oferta das ações de alfabetização e programas permanentes de EJA nessas empresas, com o apoio das tecnologias de informação e comunicação e da educação a distância e a flexibilidade na oferta de acordo com o ritmo do(a) estudante, no prazo de dois anos de vigência deste PEE;	Direito/Acesso/ Permanência
9.14) implementar, durante a vigência deste PEE, programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal;	Direito
9.15) oferecer, no âmbito de sua competência, cursos de EJA em horários alternativos, de acordo com a demanda local, de forma que os(as) estudantes possam retomar e prosseguir os seus estudos;	Direito/Acesso/ Permanência
9.16) acompanhar e monitorar o acesso e a permanência dos jovens e adultos nos cursos de EJA, nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio;	Direito
9.17) utilizar recursos e metodologias da educação a distância, atendendo os padrões de qualidade e a legislação vigente, na oferta de cursos de EJA, a partir da vigência deste PEE;	Direito/Acesso/ Permanência
9.18) promover cursos específicos para a oferta de EJA aos idosos, com currículos e metodologias diferenciadas, elaborados em parcerias com as instituições de educação superior, bem como material didático adequado e aulas de tecnologias, a partir da vigência deste PEE.	Direito/Acesso/ Permanência

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei nº 8.186/2015/PEE.

As estratégias para o combate ao analfabetismo de adultos listadas na Meta 9 versam sobre o direito à educação, que deve ser proporcionada de forma gratuita e ilimitada pelo Estado do Pará, bem como sobre a efetivação de estratégias aptas a garantir a permanência dos sujeitos na escola formal.

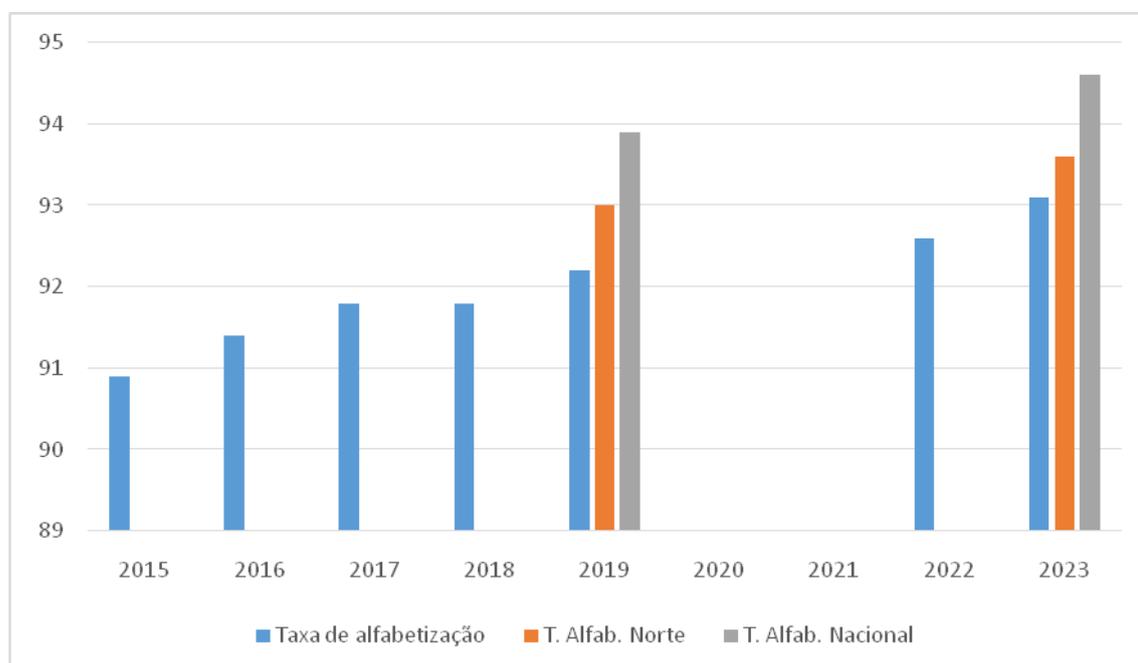
De acordo com o relatório apresentado pela SEDUC/PA/2019 ao TCE e ratificado na IV Conferência Estadual de Educação (2022), a oferta gratuita tem ocorrido no período de vigência do PEE, por meio de programas. O relatório cita o programa do governo federal, Brasil Alfabetizado, que também é realizado por meio

de convênios com instituições parceiras, tais como Fasepa, SEAP, porém ressalta a necessidade da ampliação da oferta, uma vez que a maioria das ações ocorreram no período de 2018 a 2022 na região metropolitana de Belém, necessitando, portanto, sua expansão para o interior do estado. Quanto aos programas suplementares apontados nas estratégias, o relatório destaca o transporte e a alimentação escolar, materializados em forma de convênios com os municípios, no entanto revela que eles ainda não são suficientes para atender toda a demanda, necessitando maior articulação entre os entes envolvidos e, conseqüentemente, a expansão do atendimento. Por fim, a exemplo da meta anterior, o relatório é finalizado sem dados conclusivos, admitindo omissões no processo de monitoramento e informando que apenas 27% das estratégias apresentadas são passíveis de alguma avaliação.

Na verdade, a avaliação da Meta 9 do PEE ficou prejudicada por conta da omissão/inação das instituições previstas no art. 3º da lei instituidora, pois não há notícias oficiais de quaisquer instrumentos de avaliação, ou monitoramento realizada pelo CEE/PA, pela Comissão de Educação, Cultura e Saúde da Assembleia Legislativa do Estado do Pará ou pelo Fórum Estadual de Educação. Os dados apresentados pela SEDUC/PA são, no mínimo, inconclusivos e não manifestam qualquer fé da realidade fática da aplicabilidade, eficácia e ou eficiência da implementação do PEE/2015/PA.

Todavia, tal como no tópico anterior, as informações constantes da base de dados contínua da Pnad/IBGE (2012-2023) apresentam a série histórica de 2015 a 2023 acerca do indicador na Região Norte e no Estado do Pará, ou seja, a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais até 2017 estratificada por estados da federação, de onde recortamos os resultados do Estado do Pará, conforme o seguinte gráfico:

Gráfico 6 - Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais – Pará, Região Norte e Nacional – 2015 a 2023



Fonte: Adaptado pelo autor, com base nos dados do Pnad/IBGE (2012-2023).

Esclarecemos que a meta do PEE/PA é elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 91,9% em dois anos de vigência do plano, ou seja em 2017, enquanto que a média nacional estipulou a elevação da média nacional em 1 ano de vigência do PNE para 93,5% da população com 15 anos ou mais, no caso, em 2015. O índice estipulado pelo Pará foi atingido em 2019, chegando a 92,2% do público alvo. Nesse mesmo ano, a média nacional alcançou 93,9%. Destacamos ainda que, em 2019, ano em que o Pará atingiu a meta estipulada para 2017, seu índice ainda era inferior à média do mesmo ano da região Norte, que atingiu 93%. Em 2023, embora o Pará tenha atingido, mesmo que tardia a meta inicial estipulada, seu índice ainda é inferior aos percentuais Nacional e da Região Norte. Anota-se ainda que a análise referente aos anos de 2020 e 2021 constam prejudicadas devido à ocorrência da Pandemia de Covid-19.

Na sequência indicamos a Meta 10, conforme segue a organização no quadro a seguir:

Quadro 18 - Sistematização da Meta 10 e de suas estratégias para EJA no PEE/2015

META 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos nos ensinos fundamental e médio na forma integrada à educação profissional.	
ESTRATÉGIAS – 11	CATEGORIA
10.1) expandir, no âmbito de sua competência, as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de jovens e adultos com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade;	Direito
10.2) fomentar a integração da Educação de Jovens e Adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da EJA e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo, das comunidades indígenas, quilombolas e das pessoas em situação de restrição ou privação de liberdade, inclusive na modalidade de educação a distância;	Direito
10.3) ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional	Direito/Acesso/ Permanência
10.4) estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo interrelações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas;	Direito/Acesso
10.5) fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e à formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na Educação de Jovens e Adultos articulada à educação profissional;	Direito/Acesso
10.6) fomentar, no âmbito de sua competência, a oferta pública de formação inicial e continuada para jovens e adultos inseridos ou não no mundo do trabalho articulada à Educação de Jovens e Adultos.	Direito/Acesso
10.7) orientar a expansão da oferta de Educação de Jovens e Adultos articulada à educação profissional, de modo a atender as pessoas em situação de restrição nas unidades de medidas sócio-educativas ou de privação de liberdade nos estabelecimentos prisionais, assegurando formação específica de professores e professoras e implementação de diretrizes nacionais e do plano estratégico do âmbito da educação prisional em regime de	Direito/Acesso/ Permanência

colaboração;	
10.8) implementar 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;	Direito/Acesso/ Permanência/ terminalidade
10.9) organizar, no âmbito de sua competência, em parceria com Instituições de Ensino Superior, currículos diversificados para a EJA, nas etapas dos ensinos fundamental e médio, voltados à formação do cidadão para o trabalho, a ciência, a tecnologia e a cultura, respeitadas as normas educacionais vigentes e considerados os saberes dos(as) estudantes trabalhadores(as), a partir do segundo ano de vigência deste PEE;	Permanência
10.10) participar do programa nacional de assistência ao(à) estudante, com a promoção de ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da EJA integrada à educação profissional, a partir do segundo ano de vigência do PEE.	Direito/Acesso
10.11) promover, a partir da vigência deste PEE, expansão da oferta da EJA integrada à educação profissional, de modo a atender as pessoas em situação de restrição ou em privação de liberdade nas unidades dos estabelecimentos prisionais e unidades de medidas sócioeducativas, inclusive com a utilização da educação a distância, assegurando-se formação específica dos(as) professores (as).	Direito/Permanência

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Lei nº 8.186/2015/PEE.

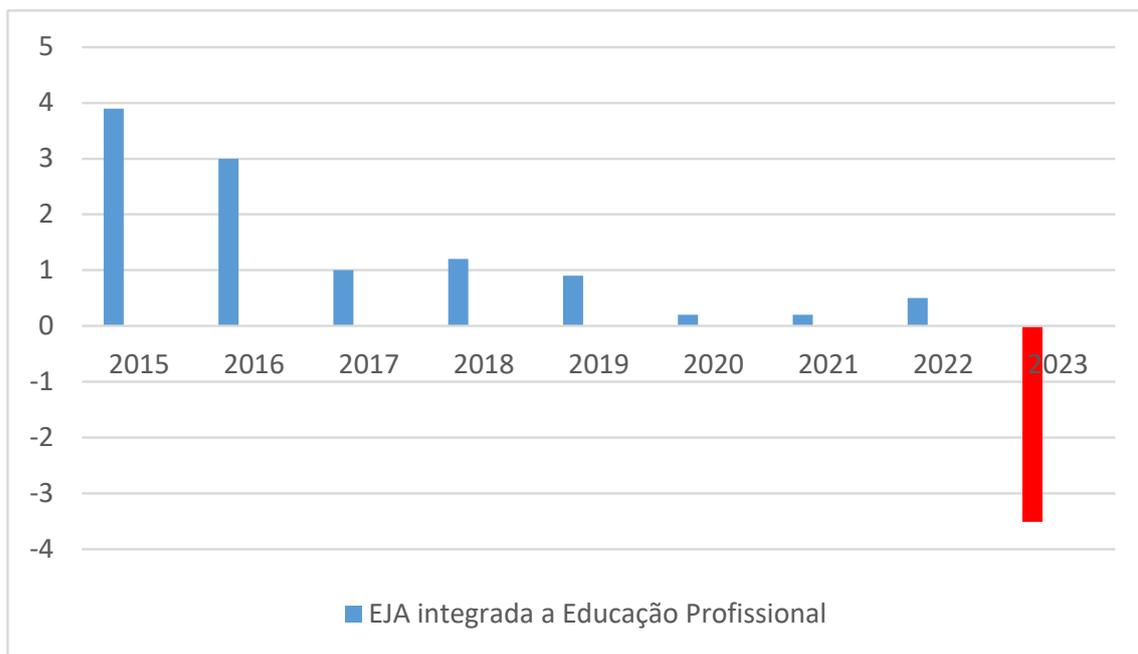
A sistematização da Meta 10 reacende a discussão acerca da relação trabalho e educação. Desde já, afirmamos que a crítica feita pelo materialismo histórico não é radicalmente contra essa relação, mas contra o processo de expropriação da classe trabalhadora da possibilidade de realização do trabalho criativo. Não podemos aqui nos envolver pelo anacronismo teórico e afirmar levemente que a crítica marxista se adequa literalmente à realidade apresentada na contextualização/exposição de motivos da meta em comento. Marx (1998), em “Os Manuscritos Econômicos e Filosóficos”, publicado em 1844, denuncia, de maneira veemente, a exploração do trabalho infantil e de mulheres e a ausência de direitos trabalhistas no cenário da Europa da segunda Revolução Industrial, que, sob o manto da consolidação do modo de produção capitalista, justifica toda forma de exploração humana em nome da produção da mais-valia, toda perda da

possibilidade de qualquer atividade intelectual para a classe despossuída do domínio dos meios de produção, o que obriga a classe trabalhadora a defender, portanto, a necessidade de uma educação formal humanística em igualdade de condições para todos.

A realidade situacional do PEE/PA consiste no cumprimento do mandamento constitucional dos artigos 6º e 227 da CF/1988, bem como do cumprimento estrito do que determina a Lei 9.394/1996, combinado com o texto da CE/PA e da Lei estadual 6.170/1998, relação esta que se encontra, atualmente, tutelada pela legislação educacional. No entanto, embora exista a garantia legal ostensiva, não podemos perder de vista que, no decorrer do tempo, o sistema capitalista assume astutamente várias facetas de subsistência e de exploração da classe trabalhadora.

Muito embora a legislação educacional vigente incentive a prática da educação profissional, muito ainda se discute nos meios acadêmicos sobre a eficácia e a eficiência da relação entre educação formal e trabalho, no sentido de que não se deve propor pautas que anulem, de fato, a possibilidade de uma formação humanística ou a adoção de um currículo extremamente utilitarista, capaz de ignorar qualquer *insight* de pensamento ou reflexão crítica por parte dos sujeitos demandantes, sobretudo do público da EJA, que possui necessidades peculiares de formação, tempo, acesso e permanência ao processo de educação e de integração ao mercado de trabalho. No gráfico a seguir, constatamos que o Pará está longe da meta projetada.

Gráfico 7 - Matrículas na Educação Profissional da EJA no Pará



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados do INEP-2024.

Destacamos que, em números absolutos, o contingente de alunos atendidos pelo Estado nessa modalidade de ensino contabilizava, em 2018, 3.564 pessoas. Considerando que a meta estadual apenas replica o percentual estipulado pelo PNE/2014, cuja meta nacional era de 25%, o déficit do Estado do Pará seria de aproximadamente 58 mil alunos matriculados. Registramos ainda que a maior demanda dessa modalidade, segundo o relatório da SEDUC/PA (2022), é composta pela população do campo. Visando a formação e a qualificação de trabalhadores para uma possível ocupação dos postos de trabalho criados nesse contexto, surge assim o desafio para o próximo decênio de fortalecimento das ações estatais do estado do Pará para alcançar as demandas nos termos dessa realidade.

O acompanhamento das metas 8 e 9 do PEE/2015-2025, que, embora não alcançadas, demonstra estabilidade de demanda permanente e contínua da EJA no Estado do Pará, de modo que se faz urgente a necessidade de dar a devida eficácia às estratégias determinadas, pois estão direcionadas à garantia da educação como direito, à garantia do acesso e às condições de permanência dos alunos na educação, bem como à questão da qualidade do que ensino ofertado.

Também inferimos, a partir do acompanhamento do PEE, que, embora precário e prejudicado, inclusive nos anos de 2020 e 2021 pela incidência da

Pandemia da Covid-19, há um esforço contínuo dos órgãos executivos educacionais do Estado do Pará para a flexibilização da oferta da EJA, permitindo a possibilidade da exploração comercial dessa modalidade de ensino pela iniciativa privada e também por entidades públicas que não, necessariamente, estão envolvidas no campo educacional. Além disso, observa-se a flexibilização por meio de exames permanentes de certificação, o que gradativamente tende a retirar a responsabilidade estatal pela oferta gratuita, obrigatória e de qualidade.

4.7 A LEGISLAÇÃO REGULADORA DA EJA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE 2019

No final do ano de 2019 surgiu, por causas ainda desconhecidas, uma espécie de infecção respiratória letal na cidade de Wuhan-China. Em 20 de janeiro do ano seguinte, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou a patologia como surto de emergência de saúde pública de abrangência internacional, devido a seu elevado grau de contágio e mortalidade.

Em 11 de março de 2020, a OMS informa que a patologia, nesse momento já registrada como COVID-19, já estava presente em todos os continentes, classificando-a como pandemia. De imediato, numa tentativa de contenção do surto, recomenda basicamente o isolamento social, o tratamento dos casos identificados, o uso de máscaras, luvas e o distanciamento social.

No Brasil, houve resistência quanto à aceitação da pandemia e seu enfrentamento, sobretudo por parte do governo federal da época. No entanto, devido à elevação rápida do número de casos e de óbitos decorrentes do contágio com o vírus, o Ministério da Saúde publicou a Portaria Ministerial nº 188, de fevereiro de 2020, na qual declarou situação de emergência de saúde pública nacional.

Por meio da Portaria Ministerial nº 343, de março de 2020, o MEC determinou a substituição das aulas presenciais por aulas mediadas por meios digitais por prazo indeterminado. Inicialmente, a medida se destinou ao sistema federal de ensino, depois, por meio de aditamento, as Portarias 345 e 356 de março de 2020 recomendaram a substituição em toda estrutura da educação nacional.

No mesmo mês de março de 2020, foi aprovado, em sessão conjunta no Congresso Nacional, o Decreto Legislativo nº 6 regulamentando de forma emergencial o art. 65 da Lei Complementar 101/200 (responsabilidade fiscal). A situação de estado de calamidade em todo o território nacional, na prática, flexibilizou os repasses de recursos federais, bem como a prestação de contas dos estados e municípios, possibilitando maior liberdade e celeridade de gastos públicos, autorizando, inclusive, contratação direta sem a exigência licitatória, desde que fossem despesas relacionadas às rubricas de enfrentamento pandêmico.

Por meio da Medida Provisória nº 934, de abril de 2020, o governo federal estabeleceu, com força de lei, normas excepcionais de regulação do ano letivo da educação básica e superior. Posteriormente a medida foi convertida na Lei 13.979/2020, com alterações em seu texto que incluíram medidas de enfrentamento à pandemia.

No mesmo mês de abril de 2020, o MEC publicou a Portaria 376, dispendo sobre a oferta da educação técnica e profissional. O instrumento autorizou as instituições de ensino do sistema federal a, finalmente, suspender as aulas presenciais, ou substituí-las por meio remoto pelo período inicialmente de até 60 dias, prorrogáveis por prazo indeterminado, dependendo das orientações dos órgãos oficiais e das autoridades de saúde.

Além das disposições legais de enfrentamento supramencionadas, o MEC, por meio da Portaria 329, de março de 2020, criou o Comitê Operativo de Emergência (COE), composto por órgãos e entidades ligadas à saúde e à educação na forma de seu art. 3º, entre os quais faziam parte, além do MEC, FNDE, EBSEH, INEP, CONSED, UNDIME, CONIF e ANDIFES, tendo como objetivo gerenciar questões inerentes a assuntos sensíveis e de repercussão nacional. Implantou também um sistema de monitoramento dos casos de coronavírus nas instituições de ensino; recomendou a destinação dos alimentos da merenda escolar aos responsáveis dos estudantes; disponibilizou cursos de formação de professores e profissionais da educação por meio da plataforma Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação (AVAMEC).

Além disso, por meio de repasses financeiros sem rubrica licitatória, foram destinados recursos para o reforço aquisitivo de materiais de higiene nas escolas, a partir do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a serem utilizados na volta às

aulas. No âmbito da educação superior, foram autorizadas as defesas de teses e dissertações de Mestrado e Doutorado por meio virtual.

Em que pese todas as medidas adotadas no âmbito educacional em decorrência da Covid-19 no sentido de minimizar os impactos da necessidade de isolamento social, entre as quais ainda podemos citar: adequação do calendário escolar; suspensão da obrigatoriedade de presencialidade nas aulas; facilitação e entrega de insumos tecnológicos; criação de fundos e disponibilização de alimentos para estudantes; entre outras, as medidas não levaram em consideração as peculiaridades dos alunos, de suas respectivas regiões, a reposição de carga horária, nem mesmo do lugar na educação formal em que se encontravam, se estavam nos anos finais ou nos anos iniciais, nessa ou naquela modalidade. As medidas foram pensadas e implementadas de forma genérica, sem ponderar tais aspectos.

No âmbito das competências de estados e municípios foram editados instrumentos normativos precários e de tramitação célere (decretos, portarias, notas técnicas, etc.) aptos ao imediato enfrentamento da situação emergencial de saúde pública incidentalmente instaurada. No campo educacional do Estado do Pará, a SEDUC e o Conselho Estadual de Educação, inicialmente, por meio das notas técnicas nº 01/2020 e 03/2023, determinaram recomendações para o retorno imediato às unidades escolares e realizaram uma orientação difusa para a adequação das atividades escolares, enfatizando a alternativa do ensino remoto por meio da televisão, do rádio e da internet. A medida, de imediato, descortinou a questão da desigualdade social e digital, tanto das escolas, que não dispunham em sua maioria de infraestrutura e insumos mínimos para o atendimento da demanda remota direcionada, como também de alunos e professores, os quais, em sua maioria, não dominavam as tecnologias e as ferramentas digitais disponibilizadas, ou não dispunham dos hardwares necessários e mínimos para as aulas.

Sem um direcionamento claro e objetivo acerca dos procedimentos a serem tomados pelo Estado acerca de uma política de enfrentamento, o governo local seguiu, em regra, as orientações da União, no sentido de reordenar o curricular, flexibilizar a carga horária e os critérios de promoção para a série seguinte, distribuir insumos como cartões de planos de internet para alunos e professores, fornecer bolsas para a transferência de renda compensatória à alimentação escolar para as famílias dos alunos, buscar ativamente os alunos evadidos, etc.

Na EJA, por exemplo, a maioria das instituições de ensino da modalidade da rede pública paraense, estava com o período de matrículas aberto. A inicial suspensão das aulas e depois a implementação das aulas online acabou dando publicidade a problemas e desigualdades sociais historicamente já conhecidas por esse público, tais como: a falta de estrutura e adequação das escolas para se enquadrarem ao atendimento e à oferta de aulas online, a falta de expertise dos professores com as tecnologias digitais, a falta de insumos necessários para os estudantes terem acesso aos conteúdos disponibilizados por meio digital e também a ausência do conhecimento necessário dos alunos para a exploração e o aproveitamento dos ambientes virtuais em que as aulas foram disponibilizadas.

Além disso, levando em consideração que grande parte do público da EJA é composta por trabalhadores e trabalhadoras, idosos e idosas e jovens que por algum motivo não puderam acessar a escola formal, ou, embora tenham conseguido acessá-la, nela não puderam permanecer até completarem os estudos, muitas vezes, são pessoas que precisam constante ser motivadas para estarem dando continuidade a seus estudos. Isso é facilitado pelo ambiente acolhedor proporcionado pela escola e seus profissionais, professores, funcionários e pela convivência com os colegas. Essas são questões que foram completamente anuladas com a suspensão das aulas e com a necessidade das aulas não presenciais.

De imediato o Censo de 2020 apontou a queda de matrículas na EJA de 82,3%, em 2021 o percentual, continuou diminuindo, alcançando 79,2%, do qual 60% no ensino médio, o que equivale em números absolutos ao quantitativo de 70 mil estudantes a menos nessa etapa da educação básica.

De maneira objetiva, o período pandêmico aumentou o vácuo entre a educação regular e a modalidade EJA. As consequências, sobretudo a questão da evasão, ainda estão sendo contabilizadas, conforme apresentamos a partir dos dados do INEP em relação à avaliação da implementação do PNE no item anterior.

O fato é que o coronavírus desmascarou uma face perversa não só do Estado do Pará, mas de todo o território nacional. Ficou patente a desigualdade social, econômica e digital dos estudantes; a incompetência e a falta de sensibilidade política das autoridades ao lidar com situações de crise e emergência; o aparelhamento, a covardia e o peleguismo dos órgãos gestores, reguladores e deliberativos, que na conjuntura estadual são compostos pela SEDUC e pelo

CEE/PA, que, por meio de seus instrumentos reguladores, ratificaram a responsabilidade exclusiva dos servidores das escolas pelo seu funcionamento das unidades, ignorando de plano o quadro de perigo eminente de contaminação e o número de casos e de e óbitos naquele contexto. Tanto é que os instrumentos reguladores daquele período (NT-SEDUC/CNE-01,03/2020, Memorando Circular nº 12/2021 e Resolução CEE/PA nº 020, de 18 de janeiro de 2021) apenas afiançam as regulamentações do governo federal, que, de fato, pela procrastinação, contribuíram para um cenário ainda mais caótico e mórbido.

CONCLUSÃO

Retomando, o objetivo geral desta tese foi analisar se a legislação educacional vigente no período de 2014 a 2022 promoveu retrocesso, manutenção ou ampliação de direitos atinentes à EJA no Estado do Pará. Inicialmente, buscamos o entendimento da concepção de Estado e sua relação com a referida modalidade no arcabouço jurídico nacional. Em seguida, apresentamos o processo de construção da concepção de educação em geral e da EJA, em particular como um direito social adquirido presente nos documentos vigentes que regem a educação na atual conjuntura nacional, bem como a identificação do tratamento destinado à demanda de jovens e adultos por educação formal no país. E por fim, a análise da legislação educacional vigente nos âmbitos nacional e paraense no período.

Acerca das concepções de Estado e de sua relação com a educação, em especial na consecução dos direitos e garantias sociais, justificamos o item, pois consideramos que o Estado atua como a principal ferramenta mediadora dos interesses sociais e que, independentemente, de sua origem ou concepção, sua função precípua sempre esteve associada ao bem comum, à mediação e à representação dos interesses da coletividade. No entanto, no decorrer da história e também a depender dos interesses individuais das classes dominantes, as formas de atuação do Estado, ou, simplesmente as concepções teóricas estatais, variaram para majorar ou minorar sua intervenção em prol da sociedade, o que, na prática, repercutiu diretamente na produção de uma legislação mais ou menos garantista em relação ao tratamento dos direitos sociais, entre os quais está a educação.

Entre as concepções clássicas analisadas, as formas de Estado Liberal, Neoliberal e a de Bem-Estar Social, que se estruturam paralelamente à ascensão e à consolidação da Segunda Revolução Industrial, o que no Brasil equivale ao fim do Século XIX e à primeira metade do Século XX, têm em comum, em via de regra, a sustentação da posição e não da intervenção. A intervenção realizada pelo aparelho estatal tende a ser a mínima na regulação dos direitos sociais, sob a justificativa de que, no modo de produção capitalista, a distribuição e o acesso equitativo aos direitos se dão de forma natural, em conformidade com os movimentos do mercado, que age como uma força invisível, equilibrante das oportunidades, direcionado pela lei da oferta e da procura, estabelecendo critérios meritocráticos, inclusive, para a

distribuição dos direitos sociais, numa lógica na qual cada um recebe o seu justo quinhão, de acordo com os seus esforços, sua disciplina e sua ética de trabalho.

Por outro lado, contrapondo o modelo supra, está a concepção marxista de Estado que, de pronto, não enxerga outra função para o Estado que não seja a de intervir em todos os setores sociais para promover a justa distribuição dos direitos, devido à injusta lógica do capital, que se sustenta por meio da engenharia social da mais-valia, da expropriação da mão de obra da classe trabalhadora pelos donos dos meios de produção, naturalizando, por meio da implementação do lucro e da alienação, a usurpação de qualquer forma de pensamento crítico daqueles que possuem apenas sua força de trabalho.

No modo de produção capitalista, o Estado atua como preposto dos interesses das classes dominantes, fazendo parte da superestrutura do sistema de gestão das relações sociais, políticas e culturais, operacionalizando um corpo jurídico apto a consolidar e legitimar os interesses da classe gestora e sua permanência nos postos de tomada de decisões. Na prática isso significa a produção de uma legislação corporativa, em prol da tutela de interesses individuais, mantendo o aparente funcionamento de uma sociedade igualitária, na qual a exclusão e as desigualdades surgem como um fenômeno naturalístico.

Nesse sentido, nas sociedades contemporâneas torna-se evidente e imprescindível a relação entre direta entre Estado e educação, ratificando a influência e intervenção do primeiro na garantia de acesso e permanência na escola formal. Para isso, torna-se também necessária a formalização do *modus operandi* e dos limites da intervenção estatal, que deve ser regulamentada em documentos institucionais, tais como a Constituição e a legislação extravagante, para que assim sejam legítimos os mecanismos e aparelhos de distribuição e de controle de direitos e garantia, aptos à promoção da igualdade de oportunidades, justiça social e distribuição isonômica das oportunidades de ascensão social básicas.

Na realidade jurídica brasileira não há a possibilidade de apontar nos documentos oficiais regentes da educação nacional a adoção de uma concepção pura de Estado. O que encontramos é a predominância de uma ou outra concepção, a depender do momento histórico, da conjuntura política externa e interna, da pacificação social, das relações de poder, da forma de governo adotada, entre outras variáveis.

Diante da nossa realidade histórica, o Estado, na maioria das vezes, associou-se a uma concepção que definimos como classista, sobretudo em relação aos direitos educacionais, pois sua atuação ignora que as diferenças sociais são pautadas por um processo histórico excludente, em que os pontos de partida e chegada para as oportunidades e para o mínimo existencial são determinados não pela quantidade de horas trabalhadas, mas pela desigualdade de condições materiais de existência, fatores e critérios estes que estão previamente definidos no processo histórico nacional. É uma conjuntura que tem em sua vanguarda as classes detentoras dos meios de produção, caracterizando uma sociedade estratificada em pelo menos dois grandes grupos diferentes de pessoas separadas pela condição utilitária que cada uma ocupa na engrenagem social e que a lógica de mercado anunciada pelas concepções liberais – da mão invisível, da não intervenção – é insuficiente para garantir as igualdades de oportunidades rumo a melhores condições de existência.

Nessa realidade histórica de um Estado Classista, flutuam na legislação educacional brasileira os tratamentos galgados à EJA. Neles, identificamos claramente três concepções educacionais que influenciaram o processo de produção e vigência da legislação educacional. São elas: a educação compensatória, a assistencialista e a educação como direito. Naturalmente, no mesmo sentido em que ocorrem as justificantes acerca da concepção de Estado, não há aqui também uma ideia de pureza teórica, mas de predominância de uma ou de outra concepção de educação de adultos, a depender do momento histórico, político e social. Nos períodos colonial e imperial brasileiros, diante da forte influência da ética cristã e da educação jesuítica, há o predomínio da concepção assistencialista, baseada na caridade institucional e estatal. No período posterior, quando vigorou o primeiro processo de formação do parque industrial brasileiro, predomina a concepção compensatória, com foco na alfabetização conjugada à formação de mão de obra fabril relacionada à instalação do parque industrial brasileiro. E por fim, sob a égide da redemocratização do país, com o advento da Constituição de 1988, predomina a concepção de educação de jovens adultos como um direito subjetivo irrenunciável e inalienável.

Uma vez definido o fundo teórico – concepção de Estado (Classista) e de EJA (como um direito) – passamos à análise da legislação vigente. O ponto de partida e de chegada foi a Constituição de 1988, pelo menos por três motivos. Primeiro por

declarar explicitamente a educação de jovens e adultos como um direito público e de todos. Segundo, pelo instrumento constitucional determinar a idade própria para o ensino regular e, conseqüentemente, de forma residual, para a oferta da EJA. Por fim, por constituir-se como o ponto de ancoragem da educação no funcionamento de um Estado Democrático de Direito.

A concepção adotada pelo texto constitucional, indubitavelmente, alinha-se à educação de adultos, pelo menos em seu aspecto formal. Coloca a EJA em um patamar diferente ao historicamente conhecido na esteira do processo legislativo. Dito de outra forma, a legislação infraconstitucional define obrigatoriamente, por força do princípio da simetria, observando o preceito constitucional atinente à EJA, na perspectiva da igualdade formal e material, independente de posicionamento político, ideológico ou representatividade nos poderes constituídos, as ações executivas que devem ter uma atuação permanente, independentemente do grupo ou da concepção política ideológica ocupante do poder, assentindo-a na forma de direito.

Embora o texto constitucional tenha sido aprovado em outubro de 1988, não podemos esquecer que a realidade política material está, pelo menos, no plano subliminar, adstrita a um Estado de ordem classista, que não necessariamente está a serviço da coletividade e que se movimenta na dinâmica dos *lobbys*, do tráfico de influências, das políticas de governo e das manobras políticas. Um Estado que privilegia os interesses privados de bancadas representativas dos interesses das grandes corporações e do capital internacional. Essa dinâmica, de certa forma, interferiu no processo de regulamentação da CF/1988, que somente ocorreu em 1996 com o advento da LDB-9.394/1996, em que finalmente restou definida a EJA com o *status* legal de modalidade educacional. Essa definição possibilitou, em termos legais, a inclusão da EJA no planejamento, no orçamento e nas ações governamentais de forma estratégica e permanente e não somente por meio de programas intermitentes, numa repetição do ciclo histórico excludente e assistencial ao qual, por muito tempo, ela foi submetida.

Da mesma forma, a procrastinação estrutural da regulamentação nacional da educação, em homenagem inusitada ao princípio da simetria, também ocorreu nos estados federados, pois ainda que a Constituição Estadual do Estado do Pará tenha sido aprovada em 1989, a Lei 6.170/1998, que regulamenta a educação estadual, somente foi editada mais de uma década depois, gerando assim um vazio jurídico,

mesmo depois da instauração e do reconhecimento da ordem democrática da EJA como um direito, inclusive, subjetivo. Portanto, a superestrutura classista estatal conseguiu gerar um limbo excludente de jovens e adultos brasileiros que não conseguiram obter acesso, permanência e terminalidade no processo de educação formal. Importante destacar que não houve qualquer medida sancionatória pela procrastinação dolosa por mais de uma década de entes e autoridades responsáveis por, de fato, garantir instrumentos legais aptos ao atendimento da demanda da EJA.

Todavia, apesar do atraso na elaboração de uma legislação educacional vigente em relação à EJA, a análise dos dispositivos específicos nos âmbitos nacional e paraense, demonstra que não raramente as leis apresentam contradições, obscuridade, omissões e até antinomias em relação aos direitos pautados constitucionalmente, o que tem inviabilizado o atendimento à crescente demanda.

Vejamos que, por exemplo, a LDB-9.394/1996, no que tange à regulamentação da CF/1988, anuncia um tratamento da demanda de jovens e adultos de forma igualitária, garantindo os padrões de qualidade apontados para o processo de oferta do ensino regular, no entanto, em seu mesmo texto, incentiva a flexibilização de horários, modalidades com carga horária reduzida, omite-se quanto ao currículo, incentiva a forma de oferta EAD, fomenta a necessidade de parcerias com instituições privadas, determina a oferta prioritária aos demandantes da educação técnica e profissionalizante.

Ora, não temos absolutamente nada contra a formação técnico-profissional, inclusive a entendemos como uma necessidade urgente a ser suprida pelo Estado, por meio de legislação cogente e de políticas públicas realmente permanentes direcionadas ao setor. No entanto, não podemos esquecer que estamos imersos em um Estado Classista, que está a serviço dos donos dos meios de produção e que atua numa perspectiva populista, pela qual, expande direitos por um lado, mas os restringe por outro. Tomemos como exemplo a Constituição Paraense de 1989, que silenciou em relação à EJA. Constatamos que se trata de um silêncio eloquente, pois a ausência de mandamentos constitucionais em âmbito estadual tem como consequência prática uma cláusula extra juditia à legislação regulatória, tanto é que a Lei 6.170/1998 apenas se ateve a replicar, no que concerne à EJA, o texto da LDB -9.394/1996.

Apesar da previsão constitucional e legal da garantia formal da igualdade de condições em todos os seus aspectos quanto ao provimento dos direitos sociais, a EJA ainda tem sua própria história, marcada por uma realidade de exclusão e afastamento das conquistas jurídicas e sociais, dando repetição a um ciclo histórico.

Na intenção de deixar essa percepção menos abstrata, embora, esta seja uma pesquisa de natureza documental, recorreremos aos números da EJA em âmbito nacional e estadual, publicados pelo INEP/MEC (2023), especialmente, com relação às metas estabelecidas pelo PNE/2014 a 2024 e também pelo PEE/PA/2015 a 2025, uma vez que, no âmbito estadual, sequer foram consolidados os dados referentes às metas estabelecidas, o que, destacamos, era uma obrigatoriedade legal. Em âmbito federal, das quatro metas direcionadas à EJA, nenhuma, repetimos, nenhuma, foi atingida. As intervenções estatais nem sequer conseguiram erradicar o histórico e deletério analfabetismo, que ainda, em pleno Século XXI, assola parte da população brasileira. No PEE/PA, foram estabelecidas três metas e, da mesma forma que a realidade nacional, nenhuma foi alcançada. Inclusive, com relação à Meta 10, que versa sobre ampliação do ensino técnico profissionalizante, houve déficit de 3,5%, em 2023.

O fato é que, do ponto de vista formal, o direito à EJA consta garantido. Existe uma legislação educacional que o anuncia e prevê sua devida regulamentação, há disponibilidade orçamentária vinculada, seu planejamento estratégico foi formalmente implementado, compondo-se de maneira descentralizada e estratificada com metas e estratégias, o processo legislativo observou inclusive que a demanda é crescente e necessária independentemente da concepção de educação adotada, se compensatória, assistencialista ou como um direito. No entanto, os resultados, ainda que parcialmente prejudicados pela ausência de informações precisas, atestam um cenário de exclusão, precarização e preterição do público da EJA no Brasil e no Estado do Pará.

Constatamos ainda que, apesar da previsão legal dos direitos inerentes à EJA em âmbito federal, não há, no texto constitucional de 1988, e nem na legislação regulatória (LDB-/9.394/1996), qualquer menção a um sistema sancionatório acerca da inação, da malversação ou do descumprimento das atribuições distribuídas a entes e autoridades, o que acaba transformando a legislação em mera regra de trato social, ou seja, a única consequência pelo descumprimento das regras dispostas acaba sendo apenas a reprovação de contas, o que equivale a uma admoestação

moral e retira dos instrumentos jurídicos o caráter de obrigatoriedade de cumprimento.

Da mesma forma, a legislação educacional paraense que versa sobre a EJA, apesar de anunciar o compromisso de igualdade de tratamento em relação ao ensino regular, ignora a demanda crescente de jovens e adultos fora do processo de escolarização formal. Sua atuação consiste basicamente na aplicação de exames de certificação, no funcionamento precário dos centros de formação híbridos, os CEEJAS, e na celebração de convênios com a iniciativa privada e com órgãos da administração pública alheios à educação, tais como SEAP, FASEPA e Emater para a replicação dos programas do governo federal que, na maioria das vezes, são implementados com prazos determinados, sem realmente atender os jovens e adultos que estão fora da escola, servindo mais para garantir um reconhecimento política, numa estratégia populista que há muito tempo já conhecemos, oriunda da Roma Antiga e que se baseia na lógica do “pão e circo”.

Reiteramos que, na atual conjuntura, os preceitos e princípios exarados pela legislação educacional vigente no país e no estado do Pará encontram ressonância histórica no pensamento de Freire (1982), segundo o qual a escola pública de qualidade, emancipadora, formadora por sujeitos políticos com capacidade crítica e reflexiva é condição necessária e inafastável para a consolidação e permanência de uma sociedade livre, justa e democrática. Uma escola pública que deve ser franqueada e com acesso livre independentemente de qualquer condição. No entanto, a realidade *vexata* se limita ao plano meramente formal, ou seja, não passa da previsão legal e de metas e objetivos inexecutáveis. Na prática, a formação de adultos no período analisado se restringiu a um nível subsidiário e residual, dando vida a justificativas técnico-políticas de que o aparelhamento e os recursos estatais deveriam ser voltados para a formação qualitativa das novas gerações, restando à EJA a terminalidade natural da demanda, executada pelo passar do tempo, pela morte, pelo abandono, pela evasão.

Portanto, reafirmamos a tese de que a Educação de Jovens e Adultos no Estado do Pará, no período de 2014 a 2022, nos termos da legislação analisada, representa uma repetição dos ciclos históricos de exclusão. Houve o negligenciamento da legislação educacional que regula a modalidade e a ela foi despendido um tratamento discricionário por entes e autoridades estatais, sem

atribuição de quaisquer responsabilidades pela omissão e negligência de um direito fundamental, irrenunciável e inalienável.

Vale destacar que, enquanto pesquisador e militante docente do “chão da escola”, acreditamos que, apesar da constatação do cenário histórico repetitivo de precariedade e exclusão inerentes à EJA, temos importantes conquistas que são a consignação formal dos direitos nos instrumentos legais e a organização de microssistema jurídico educacional positivado, os quais dão fundamento e amparo legal para impulsionar, ainda que judicialmente, ações assertivas e cogentes no sentido de fazer cumprir o determinado na legislação. Na realidade do funcionamento do Estado Democrático de Direito a desobediência civil, ainda que praticada por entes e autoridades constituídas, é passível de responsabilização ela deve ser estruturada severamente pelo poder legislativo responsável pela consolidação e readequação da legislação educacional.

REFERÊNCIAS

- ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.
- APPLE, Michael Whitman. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? In: MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Currículo, cultura e sociedade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 71-106.
- APPLE, Michael W. **Ideologia e currículo**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- ARROYO, M. Gonzalez. Gestão da educação com justiça social. Que gestão dos injustiçados? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** [online], v. 36, n. 2, p. 768-788, 2020. Epub 11 jan. 2021. ISSN 2447-4193.
- ARROYO, Miguel et al. **Por uma educação do campo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- ARROYO, M. G. Balanço da EJA: o que mudou nos modos de vida dos jovens-adultos populares? **Revej@ - Revista de Educação de Jovens e Adultos**: UFMG, v. 1, p. 5-19, 2006.
- ARROYO, M. G. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, Leôncio; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Orgs.). **Diálogos na Educação de Jovens e Adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.
- ARROYO, M. G. Os jovens, seu direito a saber e o currículo. In: DAYRELL, J.; CARRANO, P.; MAIA, C. V. V. L. (Orgs.). **Juventude e Ensino Médio: sujeitos e currículos em diálogo**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 153-203.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A.; BECK, U.; LASH, S. (orgs.). **Modernização reflexiva**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2015.
- BEZERRA, B. G. **Gêneros no contexto brasileiro**: questões (meta)teóricas e conceituais. São Paulo: Parábola Editorial, 2017.
- BOBBIO, N. **O marxismo e o Estado**. Trad. Federica L. Bocado; Renée Levie. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 5. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.
- BOBBIO, Norberto. **Entre duas Repúblicas**: as origens da democracia italiana. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Lisboa: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao88.htm>. Acesso em: 5 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 2 fev. 2023.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 2 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 2 jan. 2022.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação para vigência até 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2001/L10172.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação para vigência até 2024. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13005.htm. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.029, de 30 de dezembro de 2004.** Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2004/L11029.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13632.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm. Acesso em: 17 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020.** Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/934_2020.htm. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc108.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc14.htm. Acesso em: 12 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018.** Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme prevêem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 3, de 21 de novembro de 2018.** Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 343, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a substituição imediata das aulas presenciais por ferramentas digitais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/343_2020.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 345, de 19 de março de 2020.** Dispõe sobre ensino híbrido. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/345_2020.htm. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais.** Brasília: MEC, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Referencial para Implementação das Diretrizes Operacionais de EJA nos Estados, Municípios e Distrito Federal.** Brasília: MEC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt->

br/assuntos/noticias/mec-lanca-documento-referencial-para-a-implementacao-das-diretrizes-operacionais-da-eja. Acesso em: 16 mar. 2022.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Plataforma Sucupira. Versão Beta, 2021b. Disponível em:

<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: 05 nov. 2021.

CARIAS, Aurelina de Jesus da Cruz. **Transformando as velhas formas do viver: o desafio da permanência dos alunos adultos no ensino noturno**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias Urbanas) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, 2009.

CARVALHO, R. E. **Educação inclusiva: com os pingos nos "is"**. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

CEE. Conselho Estadual de Educação (Pará). **Resolução CEE/PA nº 001, de 2010**.

Dispõe sobre a regulamentação e a consolidação das normas estaduais e nacionais aplicáveis à Educação Básica no sistema estadual de ensino do Pará. Disponível em: <https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload>. Acesso em: 12 jun. 2023.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHAVES, Micksilane Teixeira Prado. **Evasão e permanência na educação de jovens e adultos**:

um estudo no distrito rural de São Sebastião – Vitória da Conquista – BA. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação, Vitória da Conquista, 2017.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Resolução CNE/CEB nº 02, de 19 de maio de 2010**. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6533-rceb002-10-pdf&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 15 jul. 2021.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Parecer CNE/CEB nº 1/2021, aprovado em 18 de março de 2021**.

Reexame do Parecer CNE/CEB nº 6, de 10 de dezembro de 2020, que tratou do alinhamento das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentadas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e outras legislações relativas à modalidade. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Resolução CNE/CEB nº 1, de 28 de maio de 2021**.

Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos ao seu alinhamento à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e Educação de Jovens e Adultos a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) durante a calamidade pública provocada pela pandemia da COVID-19. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

CNE. Conselho Nacional de Educação (Brasília). **Resolução CNE/CES nº 2, de 10 de dezembro de 2020**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

COMPARATO, F. K. O princípio da igualdade e a escola. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 47–57, 1998.

COSTA, Elisângela André da Silva. **Política de formação docente e seus impactos na prática pedagógica no ensino superior**. 2014. Tese (Doutorado em Educação Brasileira) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

CUNHA, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 809-829, out. 2012.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80 esp., p. 169-201, 2000.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 245-262, jun. 2002.

CURY, C. R. J. **Os fora de série na escola**. Campinas: Autores Associados, 2015.

CURY, C. R. J. Políticas da educação: um convite ao tema. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2007.

CURY, C. R. J. **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Editora do Brasil, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Do direito de aprender: base do direito à educação. In: **Todos pela educação**. Justiça pela qualidade na educação. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 104-116.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros. **Instituto Brasileiro de Administração Pública**, Caderno n. 1, p. 13-51, 1986.

DEMO, P. **Introdução à sociologia**: complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social. São Paulo: Atlas, 2002.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, out. 2017.

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) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

DI PIERRO, M. C.; GRACIANO, M. Educación de personas jóvenes y adultas en Brasil. In: **La educación de jóvenes y adultos en América Latina y el Caribe: hacia un estado del arte**. Santiago do Chile: UNESCO / OREALC; Hamburgo: UIE / UNESCO, 2014. p. 63-98.

DI PIERRO, M. C.; JOIA, O.; RIBEIRO, V. M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 58-77, nov. 2022.

DI PIERRO, M. Visões da educação de jovens e adultos no Brasil. **Cad. CEDES**, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300005>. Acesso em: 1 maio 2024.

DI PIERRO, M. Balanço e desafios das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: SOARES, L. et al. (Org.). **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**: educação de jovens e adultos. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

DI PIERRO, M.; ABBONIZIO, A.; GRACIANO, M. **Seis anos de educação de jovens e adultos no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2014.

DIAS, R.; MATOS, F. O conceito de política pública. In: DIAS, R e MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1-21.

DUARTE, M. R. T.; DUARTE, A. M. C. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. CD-ROM.

DUARTE, N. **A individualidade para-si**: contribuição a uma teoria histórico-social da formação do indivíduo. Campinas: Autores Associados, 2013. (Coleção Contemporânea).

DUARTE, M. R. T.; DUARTE, A. M. C. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. CD-ROM.

DUARTE JÚNIOR, João-Francisco. **Por que arte-educação?** 19. ed. Campinas/SP: Papiros, 2008.

ELSAS, V. P. F. EJA: entre a reprodução e a educação popular. In: Congresso Internacional De Pedagogia Social, 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Associação Brasileira de Educadores Sociais, 2012. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/pdf/cips/n4v2/37.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2024.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudanças**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

FREIRE, Paulo. Considerações em torno do ato crítico de estudar. In: FREIRE, P. **Ação cultural para a liberdade e outros escritos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 9-12.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. 15. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia dos sonhos possíveis**. São Paulo: Unesp, 2005.

FREITAG, B. **Escola, Estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva**. 7. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

FRIGOTTO, G. Educação omnilateral. In: CALDART, R.; PEREIRA, I. B.; ALENTEJANO, P.; FRIGOTTO, G. (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012.

FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

GADOTTI, M. **Por uma política nacional de educação popular de jovens e adultos**. 1. ed. São Paulo: Moderna, Fundação Santillana, 2009.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. **Educação de jovens e adultos: teoria, prática e proposta**. São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. Escola cidadã: a hora da sociedade. In: GADOTTI, M. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2010.

GADOTTI, Moacir. **Educação popular e educação ao longo da vida**. Brasília: MEC/Secadi, 2016. (Confitea Brasil +6)

GALVÃO, Ana Maria de Oliveira; DI PIERRO, Maria Clara. **Preconceito contra o analfabeto**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GELDA, Gonçalves. **A formação de professores no curso de Pedagogia – EAD – FAGED/UFU**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Gonçalves Costa, 2018.

GOLDEMBERG, José. **Entrevista concedida ao Jornal do Brasil**. Brasília, 5 fev. 1991.

GONZÁLEZ REY, F. **Motivación moral en adolescentes y jóvenes**. Havana: Editora de Ciencia y Técnica, 2002.

GOTO, Priscila Sayuri. **Construindo laços entre o serviço social e a educação: acesso e permanência na educação de jovens e adultos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2013.

HADDAD, S. (Coord.). **Alfabetismo funcional na cidade de São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa, 2000.

HADDAD, Sérgio (Coord.). **Ensino supletivo no Brasil: o estado da arte**. Brasília: MEC/INEP/REDUC, 2005.

HADDAD, S. et al. O ensino supletivo – Função Suplência – no Brasil: indicações de uma pesquisa. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 70, n. 166, p. 346-370, set./dez. 1999.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. **Diretrizes de política nacional de educação de jovens e adultos: consolidação de documentos 1985/1994**. São Paulo: CEDI, Ação Educativa, 2000.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M. C. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2002.

HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2005.

HOBBS, T. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril Cultural, 2002. (Os Pensadores, vol. XIV).

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 1, n. 1, jul. 1944. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1944.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2022: notas estatísticas.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 5 maio 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Censo Escolar de 2020: Divulgação de Resultados.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 16 jul. 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2016: notas estatísticas.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 5 maio 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Básica 2010: notas estatísticas.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 5 maio 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Monitoramento do Plano Nacional de Educação – 2014 a 2024. 2023: notas estatísticas – microdados.** Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 5 maio 2024.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 1995.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2002.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.** Diretoria de Estatísticas Educacionais. Brasília, 2024.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **INAF Brasil 2009:** indicador de alfabetismo funcional: principais resultados. São Paulo, 2014.

JUNIOR, Hamilton Cunha Iribure. Direito à educação: uma questão de justiça social. **Direito e Desenvolvimento**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 77–95, 2017. Disponível em:

<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/318>. Acesso em: 11 dez. 2024.

KONDER, Leandro. **A derrota da dialética**: a recepção das ideias de Marx no Brasil, até o começo dos anos 30. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 1998.

KRAMER, S. Privação cultural e educação compensatória: uma análise crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 42, p. 54–62, 1982.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

LÊNIN, V. I. **O estado e a revolução**: a doutrina do marxismo sobre o estado e as tarefas do proletariado na revolução. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2010. (Livro digital).

LIBÂNEO, J. C. **Democratização da escola pública**: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 28. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, mar. 2012.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOWY, M. **Ideologias e ciências sociais**: elementos para uma análise marxista. 7. ed. São Paulo, 1991.

MAFRA, A. L. d. S. **O direito à educação para os sujeitos da Modalidade EJA no município de Campinas-SP**: Análise dos programas educacionais da FUMEC no período de 2013 a 2016. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2017.

MAIA, Antonia Lucy Lima. **Educação de jovens e adultos**: políticas públicas no município de Pinhais (2009-2012). 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

MARX, Karl. **O capital**, livro III, Volume II. Trad. Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARX, K. **Crítica da filosofia do direito de Hegel**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARX, K. **O capital**. V. I, tomo 2. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MARX, K. **O capital**, Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Trad. Régis Barbosa e Flávio R. Kothe. Vol. I, Tomo I. São Paulo: Abril Cultural, 1996.

MARX, K. O 18 Brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, K. **O 18 Brumário e Cartas a Kugelman**. Trad. Leandro Konder e Renato Guimarães. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

MARX, K. **A miséria da filosofia**. Trad. de José Paulo Netto. São Paulo: Global, 1989.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A sagrada família**. Trad. Marcelo Backes. São Paulo: Boitempo Editorial, 1986.

MARX, K.; ENGELS, F. **Textos sobre educação e ensino**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1983.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. 5. ed. São Paulo: Global, 1986.

MEDEIROS, P. Mara. **Inclusão social pela educação**: uma necessidade especial para profissionais da área. Franca - SP: UNESP, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2009.

MÉSZÁROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MIRANDA, Jorge. **A Constituição de 1988** - formação, estruturação, princípios fundamentais. Lisboa: Petrony, 2000.

MIRANDA, A. B. **Legislação educacional**. Grupo de Estudos Sobre Política e Trabalho Docente (GESTRADO – UFMG), 2022. Disponível em: <https://gestrado.net.br/verbetes/legislacao-educacional/#:~:text=Legisla%C3%A7%C3%A3o%20educacional%2C%20em%20sentido%20amplo>. Acesso em: 9 maio 2022.

MORAES, A. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2008. (Atualizada até a EC 55/07).

MOURA, D. **Juventudes, trabalho e educação**: a formação humana e os conflitos dos interesses do capital e da classe trabalhadora. Natal, 2014.

NETTO, J. P. Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 50, 2011.

NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação**: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2002.

NOSELLA, Paolo. **A escola de Gramsci**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, A. A. S. As constituições brasileiras e sua relação com a educação. In: MARQUEZINE, M. C. *et al.* (org.). **Inclusão**. Cascavel, PR: Papyrus, 2003.

OLIVEIRA, Érita Maria Rodrigues De. **Educação de jovens e adultos**: política de acesso e permanência na SEMED – Bragança-PA. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Pará, Faculdade de Educação, Belém, 2018.

OLIVEIRA, Francisco de. Mestrado Profissional em EJA. Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Programa de Pós-graduação em Educação de Jovens e Adultos, 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PARÁ. Constituição Estadual do Pará de 1989. **DOE nº 26.573**, de 06 out. 1989. Disponível em:

https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/legislacao/Constituicao_Estadual_atualizada_EC88.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

PARÁ. **Lei nº 8.186, de 2015**. Plano Estadual de Educação do Estado do Pará, com vigência de 2015 a 2025. Disponível em:

<https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PARÁ. **Lei nº 6.170, de 15 de dezembro de 1998**. Regulamenta a Educação Pública no Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PARÁ. **Decreto de 16 de abril de 2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do Pará, à pandemia do coronavírus (COVID-19). Disponível em: <https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PARÁ. Secretaria Estadual de Educação. **Documento Curricular do Estado do Pará – 2019**. Belém: Secretaria Adjunta de Ensino (SAEN), 2019. Disponível em: <https://www.seduc.pa.gov.br/site/public/upload>. Acesso em: 12 jun. 2023.

PAIVA, Vanilda. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo, Edições Loyola, 1987.

PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e educação de adultos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

PAIVA, Vanilda P. **Educação popular e educação de adultos**. São Paulo: Loyola, 1973. v. 1. (Temas Brasileiros, 2).

PARZIANELLO, G. Luis. O governo Bolsonaro e o populismo contemporâneo: um antagonismo em tela e as contradições de suas proximidades. **Aurora: Revista de Arte, Mídia e Política**, São Paulo, v. 12, n. 36, p. 49-64, out. 2019-jan. 2020.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão, 2011.

PESSANHA, J. H. D. S. **Uma questão é o acesso, outra é a permanência escolar: um estudo do PROEJA a partir do Instituto Federal Fluminense campus Campos Guarus**. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Faculdade de Educação, Campos dos Goytacazes, 2017.

PETRÒ, Vanessa. **Estratégias de sociabilidade em contextos de urbanização acelerada**. 2014. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

PRACIANO, Marcelo de Sousa. **Trajatórias e interconexões camponesas: reflexões em contextos de expansão capitalista de produção de grãos (Santarém-Pará)**. 2019. Tese (Doutorado em Sociedade, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Santarém, 2019.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. Van. **Manual de investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2013.

RAMOS, Elizabete. De que participação estamos falando? In: GRACIANO, Mariângela (Coord.). **O plano de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

RIBEIRO, M. L. S. **História da Educação Brasileira: A Organização Escolar**. 3. ed. São Paulo: Editora Moraes, 2021.

RICCO, G. M. J. **Educação de Adultos – uma contribuição para seu estudo no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 1979.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 1, n. 11, p. 41-57, 2009.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte”. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set. 2006.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a origem das línguas; Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as ciências e as artes**. Trad. Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 2009.

SANTANA, Verônica de Sousa. **Estratégias para permanência**: percepções dos jovens e adultos sobre abandono no processo de escolarização na Rede Municipal de Educação de Salvador. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

SANCHES, Maldonado. **Dicionário Constitucional de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília: Prisma, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**. 5. ed. revista. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

SAVIANI, Dermeval. **O Legado Educacional do Século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. Campinas: Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. 34. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B. (Org.). **Reflexões sobre a formação de professores**. Campinas: Papirus, 2008.

SILVA, M. da. O habitus professoral: o objeto dos estudos sobre o ato de ensinar na sala de aula. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 152-163, maio/ago. 2005.

SILVA, A. P. Os paradigmas orientadores do direito à EJA: políticas e práticas em estudo. **EJA em Debate**, v. 9, n. 16, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Tomaz Tadeu da. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

SILVA, Cristina Ferreira da. **A permanência dos estudantes da educação de jovens e adultos na escola**: um estudo sobre as práticas gestoras no município de Ipirá - BA. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação de Jovens e Adultos, Departamento de Educação Campus I, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2018.

SOARES, R.; SILVA, L. L. M. da; FERREIRA, N. S. de A. Um livro, um evento, um tema: a alfabetização. In: SILVA, E. T. da (Org.). **Alfabetização no Brasil**: questões e provocações da atualidade. Campinas: Autores Associados, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 16, p. 20-45, 2007.

SOUZA, Taise Caroline Longuinho. **Direito à educação do jovem na EJA**: a intervenção didática em direitos humanos. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação de Jovens e Adultos, Departamento de Educação Campus I, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2017.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, v. 39, p. 11-24, 2006.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Informativo – Autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão**. Nº 708.667 de 2019, Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Julgado de 6 de outubro de 2012.

UNESCO. **Declaração mundial de educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Brasília: UNESCO, 1998. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por. Acesso em: 5 jan. 2022.

UNESCO. **Resumo do Relatório de Monitoramento Global da Educação 2023**. Tecnologia na educação: uma ferramenta a serviço de quem? Paris: UNESCO, 2023. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000386147_por. Acesso em: 4 ago. 2024.

VASCONCELLOS, Celso dos S. **Currículo**: a atividade humana como princípio educativo. 2. ed. São Paulo: Libertad, 2011.

VEIGA-NETO, Alfredo. Currículo e interdisciplinaridade. In: MOREIRA, Antonio Flávio B. (org.). **Currículo: questões atuais**. Campinas: Papyrus, 1997.

VENTURA, J. Educação ao longo da vida e organismos internacionais: apontamentos para problematizar a função qualificadora da Educação de Jovens e Adultos. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos**, v. 1, n. 1, p. 29-44, jul. 2013.

VISQUETTI, Carminha Aparecida. **Contribuições da política de assistência estudantil na permanência/não permanência dos educandos do Proeja do IFMT**

Campus Várzea Grande. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, Goiânia, 2017.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **O direito à educação de jovens e adultos em municípios mineiros:** entre proclamações e realizações. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2004.