

Problematizando o direito de aprender na Educação de Pessoas Jovens e Adultas à luz da teoria dos direitos fundamentais

Problematizing the right of learning in the Education of young and Adult People the light of the fundamental rights theory

Sumerly Camargo Júnior¹, José Jackson Reis dos Santos², Sandra Márcia Campos Pereira³

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a configuração da Educação de Pessoas Jovens e Adultas, em nível nacional, no âmbito de documentos normativos, identificando as principais iniciativas governamentais que buscaram assegurar o direito de aprender de estudantes no contexto da educação básica. Para isso, realizamos um estudo de natureza qualitativa, de cunho documental, no período de 2001 a 2015, estabelecendo um diálogo entre a modalidade educativa em questão e a Teoria dos Direitos Fundamentais. Do ponto de vista dos documentos normativos analisados, o movimento histórico no Brasil evidenciou tendências significativas como ênfase no regime de colaboração, articulação entre alfabetização e educação básica, relação entre EPJA e educação profissional. O movimento, portanto, foi de progressão social e de preocupação com a efetivação da EPJA. Entretanto, embora tenhamos observado a proibição de retrocesso social, existiram também contradições e desafios a serem superados no âmbito da educação de pessoas jovens e adultas (limitação de idade para participação em alguns programas e inexistência de descentralização de recursos para algumas iniciativas são exemplos desses desafios).

Palavras-chave: Educação Básica. Educação de Pessoas Jovens e Adultas; Legislação Educacional; Política Educacional; Teoria dos Direitos Fundamentais.

¹ Mestre em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Bacharel em Direito e professor do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. Membro do Grupo Colabor(Ação): Estudos e Pesquisas em Educação de Pessoas Jovens, Adultas e Idosas da UESB. E-mail: sumerlyjunior@hotmail.com. Orcid: 0000-0002-4166-7501

² Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) com estágio doutoral na Universidade de Lisboa, Portugal. Professor do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH) e do Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGEn), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Líder do Grupo Colabor(Ação): Estudos e Pesquisas em Educação de Pessoas Jovens, Adultas e Idosas da UESB E-mail: jackson_uesb@yahoo.com.br. Orcid: 0000-0001-9575-2683

³ Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista (UNESP).. Professora do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH) e do Programa de Pós-Graduação em Ensino (PPGEn), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: sandra.campos@uesb.edu.br

Abstract: The purpose of this article is to analyze the configuration of the Education of Young People and Adult, at the national level, within normative documents, identifying the main governmental initiatives that sought to assure the right to learn from students in the context of basic education. For this, we carried out a study of a qualitative nature, documented in the period from 2001 to 2015, establishing a dialogue between the educational modality in question and the Fundamental Rights Theory. From the point of view of normative documents analyzed, the historical movement in Brazil evidenced significant trends such as emphasis on the collaboration regime, articulation between literacy and basic education, the relationship between EPJA and professional education. The movement, therefore, was of social progression and concern for the effectiveness of the EPJA. However, although we have observed the prohibition of social regression, there have also been contradictions and challenges to be overcome in the education of young people and adult (limiting the age for participation in some programs and lack of decentralization of resources for some initiatives are examples of these challenges).

Key-words: Basic education. Education of Young and Adult People; Educational Legislation; Educational Politics; Theory of Fundamental Rights.

Introdução

Este artigo é resultante de pesquisa desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Mestrado Acadêmico), no período de 2015 a 2017, da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, vinculada ao Grupo Colabor(Ação): Estudos e Pesquisas em Educação de Pessoas Jovens, Adultas e Idosas.

Procuramos, aqui, estabelecer um diálogo entre a Educação de Pessoas Jovens e Adultas (EPJA)⁴ e o arcabouço de documentos normativos desta área educacional, correlacionando a educação à Teoria dos Direitos Fundamentais, a qual parece ser unânime em reconhecer o direito à aprendizagem como algo intrínseco à condição humana, sem o qual as pessoas necessitariam da dignidade mínima que lhes é inerente. Buscamos, como objetivo central do artigo, analisar a configuração da EPJA, em nível nacional, no âmbito de documentos normativos, identificando algumas das principais iniciativas governamentais que buscaram assegurar o direito de aprender de estudantes no contexto da educação básica.

Inspirados na produção do Parecer 11, aprovado em 5 de maio de 2000, do Conselho Nacional de Educação, de relatoria do conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury, que faz um estudo da conjuntura da EPJA, desde a primeira Constituição do país (Constituição Imperial de 1824) até o ano 2000, optamos por fazer uma delimitação temporal entre os anos de 2001 a 2015, dando continuidade, dessa forma, às proposições já oferecidas pelo citado documento. Nossa análise situa-se, portanto, na apreensão, em documentos normativos da

⁴ Neste trabalho, optamos por utilizar a sigla EPJA (Educação de Pessoas Jovens e Adultas) ao invés de EJA (Educação de Jovens e Adultos), seguindo a tendência utilizada por pesquisadores dessa modalidade educativa, que entendem que a primeira expressão, por uma questão também de gênero, é considerada mais apropriada.

EPJA, a partir do ano de 2001, do direito de aprender de educandos na educação básica e suas interfaces com conceitos da Teoria dos Direitos Fundamentais.

No âmbito do direito à educação, apoiados na teoria dos direitos fundamentais, utilizamos os seguintes postulados: a) Da dignidade da pessoa humana à fundamentalidade de direitos; b) O direito à educação frente ao ordenamento jurídico brasileiro; c) a efetividade dos direitos sociais; d) a reserva do possível; e) o mínimo existencial; f) a vedação do retrocesso social. As discussões destes postulados, no texto, são apresentadas na medida em que analisamos os dados da pesquisa.

Metodologia da pesquisa

No desenvolvimento da pesquisa, optamos por um estudo de natureza qualitativa, destacando o elemento subjetivo quando da interpretação e/ou reinterpretação dos dados utilizados (processo de produção das informações) (Minayo, 2013). A preocupação e o comprometimento com o procedimento (estabelecendo técnicas apropriadas de sistematização dos dados), a análise profunda do objeto de estudo (Lüdke & André, 1986) e o próprio problema proposto (Marques, 1997) também ratificam a abordagem qualitativa.

Quanto ao tipo de pesquisa, realizamos um trabalho do tipo documental, buscando análises bibliográficas para justificar e fundamentar informações extraídas dos dados recolhidos. Foram utilizados apenas documentos disponibilizados digitalmente no sítio eletrônico do Palácio do Planalto, o qual disponibiliza as espécies normativas produzidas no âmbito federal (documentos normativos expedidos pelo Congresso Nacional e Presidência da República). Espécies normativas (ou documentos normativos) são regras criadas pelo poder competente, que possuem força coercitiva (caráter obrigatório) e geral (aplica-se a todas as pessoas indistintamente) (Constituição, 1988). Os dados de análise foram, portanto, documentos classificados como espécies normativas, expedidos pela União, seja pelo poder executivo federal ou poder legislativo federal, no período de 2001 a 2015.

Por oportuno, insta informar que, inicialmente, tínhamos por escopo analisar também os documentos normativos expedidos pelo Ministério da Educação (MEC), normalmente consubstanciados sob a forma de pareceres e resoluções, que tratassem de forma específica da EPJA. Chegamos, inclusive, a selecionar os documentos no âmbito do MEC, entre os anos de 2001 a 2015. Contudo, diante da quantidade de dados já selecionados na plataforma virtual do palácio do planalto, bem como a própria concepção de análise profunda requerida em todo trabalho de investigação, consideramos mais adequado delimitar a análise apenas às citadas espécies normativas.

Em consonância com a abordagem qualitativa e para fins de seleção, organização e análise dos documentos, buscamos respaldo na Análise de Conteúdo na modalidade temática (Bardin, 2001), em que “A noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de determinado assunto.” (Minayo, 2013, p.315). A seguir, descrevemos, brevemente, as três fases percorridas neste processo metodológico.

A primeira fase, pré-análise, consistiu na escolha e organização dos documentos, bem como na elaboração de alguns indicadores para uma melhor compreensão do material, sistematizada nos seguintes momentos: a) Mapeamento das espécies normativas produzidas pela União, durante o período de 2001 a 2015, utilizando como *locus* o sítio eletrônico do Palácio do Planalto (www2.planalto.gov.br), haja vista tratar-se de endereço eletrônico governamental, cujas informações encontram-se sempre atualizadas; b) Localização, seleção e organização dos dados. No sítio eletrônico do Palácio do Planalto, procedemos à exploração dos itens “acervo” e “legislação”, o que nos direcionou para as espécies normativas produzidas pelo Poder Legislativo Federal (Congresso Nacional) e pelo Poder Executivo Federal (Presidência da República).

Conforme afirmamos, apesar de não termos utilizado os documentos elaborados internamente pelo MEC, procedemos à seleção dos dados no sítio eletrônico deste ministério, tomando por base os itens “resoluções do CNE” e “pareceres do CNE”. Após, passamos à escolha dos documentos ano a ano, de 2001 a 2015, utilizando-nos de raciocínio idêntico à seleção feita no âmbito do sítio eletrônico do palácio do planalto. A seleção dos dados, com base em tais critérios, foi feita observando as seguintes palavras: a) Educação; b) Jovens; c) Adultos; d) Idosos; e) EJA; e f) EPJA.

Deste esforço, encontramos um total de 61 (sessenta e um) documentos. Da leitura destes dados, percebemos que muitos destes documentos selecionados não tratavam especificamente da EPJA, ou seja, apenas faziam menção a tal modalidade educativa, sem trazer diretrizes gerais. A partir daí, optamos por adotar um novo procedimento de seleção de documentos no MEC, utilizando o item “normas classificadas por assuntos”.

Levando em consideração os documentos normativos localizados no sítio do Palácio do Planalto e os documentos expedidos pelo MEC, essa fase foi marcada pela seleção e organização de 72 (setenta e dois) documentos. Realizado todo o levantamento, passamos para a etapa de leitura flutuante dos documentos, assegurando um contato direto e intenso dos pesquisadores com os dados recolhidos.

A segunda fase, a exploração do material, de acordo com Minayo (2013, p.317), “[...] consiste essencialmente numa operação classificatória que visa a alcançar o núcleo de compreensão do texto”. Essa fase foi marcada pela leitura exaustiva dos dados selecionados e pelo seu respectivo fichamento, buscando, por meio da elaboração de um quadro de referência, criar codificações para cada documento, estabelecendo ainda: a) unidades de contextos, sob a forma de fragmentos extraídos do documento em análise; e b) unidades de registro, sob a forma de temas.

Nesse particular, elaboramos, *a priori*, 3 (três) temas: 1) Iniciativas com relação a projetos e programas; 2) Direito ao ensino fundamental e/ou médio; 3) Financiamento da EPJA. Apesar da seleção supramencionada, fomos obrigados a restringir a análise ao primeiro tema, haja vista o grande número de dados concernentes a este assunto.

Na terceira fase, a exploração do material, procedemos às inferências e interpretações, buscando estabelecer um diálogo entre os documentos, os conceitos discutidos no âmbito da Teoria dos Direitos Fundamentais e com os

autores do campo da EPJA no Brasil. A análise do tema foi feita numa perspectiva ampla, verificando não apenas o que os documentos dispõem em seu imediatismo, mas almejando a sua essência, o concreto pensado (Kosik, 2011). Para isso, os esforços foram no sentido de fazer uma análise dos temas do ponto de vista histórico e social, observando o desenvolvimento da modalidade educativa EPJA no contexto da história da educação brasileira.

Ante o exposto, no próximo item, passamos à análise da configuração da EPJA no tocante a projetos e/ou programas criados e, em alguns casos, modificados durante o período definido para seleção dos dados.

Iniciativas em relação a projetos e/ou programas no campo da EPJA em nível nacional

Ao explorar e analisar o material selecionado, observamos um quantitativo razoável de projetos e/ou programas que, embora nem sempre fossem exclusivos à EPJA, permitiram analisar a configuração desta modalidade, durante o período definido para esta pesquisa, identificando elementos capazes de caracterizar o direito de aprender de estudantes na educação básica.

No tocante às “iniciativas em relação a projetos e programas”, selecionamos um total de 28 (vinte e oito) documentos, considerando decretos, medidas provisórias e leis ordinárias. Todos eles tratam, de forma direta ou indireta, de iniciativas de programas ou projetos no âmbito da EPJA.

Lado outro, é interessante destacar que destes 28 (vinte e sete) documentos, 18 (dezoito) foram de iniciativa governamental, ou seja, foram expedidos pelo poder executivo federal, sob a forma de decreto ou medida provisória⁵, que são atos normativos de competência do chefe do poder executivo. Os demais foram criados diretamente pelo Congresso Nacional (poder legislativo).

Essa informação parece importante para demonstrar o grau de relevância dado à EPJA pelo governo numa certa época, sobretudo se comparada com as iniciativas governamentais num determinado período histórico distinto. A título de exemplificação, Ireland (2012) afirma que, a partir do ano de 2003, houve um grande movimento no sentido de institucionalização da EPJA, garantindo-se um maior acesso à educação escolar ao longo da vida.

Por oportuno, consoante veremos mais à frente, a expedição de tais documentos foi bem distribuída ao longo do tempo analisado, destacando-se apenas os anos de 2005 (em que foram criados 5 documentos); 2014 e 2015 (nestes dois anos não houve iniciativa em relação a projetos e programas em EPJA no âmbito dos documentos normativos selecionados).

No período de recorte deste trabalho, observamos a criação ou modificação dos seguintes projetos e programas: Projeto de Profissionalização

⁵ Apesar de a medida provisória possuir prazo de vigência determinado, e ter de passar pelo crivo do Congresso Nacional para adquirir *status* de lei, a sua edição demonstra claramente que a iniciativa partiu do chefe do poder executivo, e não do Congresso Nacional.

dos Trabalhadores da Área de Enfermagem (Profae); Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE); Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos e Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem); Projeto Escola de Fábrica; Programa Brasil Profissionalizado; Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH); Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera); e Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Torna-se necessário reiterar que essas foram as iniciativas em EPJA no domínio dos documentos normativos analisados, expedidos entre os anos de 2001 e 2015. Portanto, a eventual existência de outras iniciativas não constitui *corpus* de análise da pesquisa.

Considerando o limite de página, conforme normas estabelecidas pela revista, priorizamos, neste artigo, a apresentação e a análise dos seguintes programas: Programa Brasil Alfabetizado (PBA); Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja); Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Programa Brasil Alfabetizado

O Programa Brasil Alfabetizado (PBA) constitui uma iniciativa do poder executivo federal, desenvolvido pelo MEC e instituído em 8 de setembro de 2003, por meio do D-4.834(03)⁶. Com a intenção inicial de universalizar a alfabetização, o PBA focaliza a EPJA, já que sua finalidade, além de capacitar alfabetizadores, é alfabetizar educandos com 15 anos ou mais de idade que ficaram à margem do processo de alfabetização e escolarização.

Sua implementação levou em conta o regime de colaboração entre os entes federativos previsto no artigo 211 da CRFB/88 (Constituição, 1988), destacando-se ainda o papel relevante de cooperação dos órgãos da sociedade civil. Assim, previu-se a transferência de recursos financeiros aos estados e municípios, bem como, às entidades consideradas parceiras (empresas privadas, universidades, organizações não governamentais e instituições civis). (Almeida & Corso, 2014).

O orçamento para custear o PBA depende de dotações consignadas ao MEC, conforme se depreende do D-4.834(03), em seu artigo 6º, *in verbis*: “As despesas decorrentes da edição deste decreto correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas anualmente ao Ministério da Educação.” (Decreto n.

⁶ Buscando evitar a repetição desnecessária de um mesmo documento com todas as suas especificidades, criamos uma codificação para cada documento, a fim de que servisse de parâmetro quando de sua citação no momento da análise. Assim, a codificação foi criada pela(s) inicial(is) do nome do documento, seguida de hífen, do número da legislação e dos dois últimos números do ano de expedição, colocados entre parênteses (D = Decreto; LO = Lei Ordinária).

4.834, 2003). Nesse ponto, Ireland (2012, p. 5) destaca que “[...] o decreto garantiu uma fonte de recursos independente dos recursos destinados à modalidade de EJA.” Ao longo dos anos, o programa sofreu algumas alterações no âmbito dos dados analisados, destacando-se àquelas advindas dos documentos LO-10.880(04)⁷, D-5.475(05) e D-6.093(07).⁸

A LO-10.880(04) modificou o sistema de repasses ao PBA, priorizando a transferência de recursos de forma automática, o que conferiu maior facilidade e celeridade em sua execução. Nessa toada, a exposição de motivos da Medida Provisória n. 173, de 16 de março de 2004⁹, dispõe:

[...] dá-se, também, uma importante evolução, com a instituição da descentralização de recursos e transferência legal, universalizando sua execução e constituindo um instrumento de incentivo para a adesão de estados, Distrito Federal e municípios na luta pela promoção da alfabetização no Brasil.

[...]

A agilidade na execução e simplificação de procedimentos pretendidos decorrem, a partir do momento em que os programas são instituídos com força de lei, mediante o repasse dos recursos financeiros de forma automática, deixando o campo da transferência voluntária e passando a caracterizar uma transferência legal (Medida Provisória n. 173, 2004).

A descentralização representou um avanço, pelo menos do ponto de vista da desburocratização. Entretanto, é interessante observar um dado levantado por Machado (2011), qual seja: ao analisar as informações do Sistema Brasil Alfabetizado (SBA)¹⁰, a autora alerta para uma mudança no perfil das parcerias estabelecidas com o MEC, especialmente após o ano de 2007, data da edição do D-6.093(07).

Observa-se a mudança no perfil das parcerias estabelecidas pelo PBA, desde seu início, em 2003, até o ano de 2010, quando o financiamento deixa de ser repassado por convênios com outras instituições, que não sejam redes públicas de ensino, o que vai ocorrer a partir do ano de 2007. Esta opção pela transferência dos recursos às instituições públicas é justificada pelo governo como uma tentativa de atender ao preceito constitucional de obrigatoriedade do Estado na implementação de política educacional (Machado, 2011, p.7).

⁷ A medida provisória 173, de 16 de março de 2004 foi convertida na íntegra na LO-10.880(04), razão pela qual fizemos menção apenas ao último documento. Não obstante, utilizamos a exposição de motivos da referida medida, a fim de captar a essência da iniciativa.

⁸ O programa contou ainda com a elaboração de 6 (seis) resoluções pelo MEC, mas que não foram analisadas para este artigo, conforme indicamos no item metodológico. Porém, apenas para fins de registro, são elas: a) Resolução CD/FNDE n. 33, de julho de 2007; b) Resolução CD/FNDE n. 40, de setembro de 2008; c) Resolução CD/FNDE n. 12, de abril de 2009; d) Resolução CD/FNDE n. 6, de abril de 2010/ e) Resolução CD/FNDE n. 32, de julho de 2011 e f) Resolução CD/FNDE n. 44, de setembro de 2012.

⁹ Conforme anunciamos, trata-se de documento que precedeu a LO-10.880(04). Logo, os motivos da elaboração dos dois documentos são comuns.

¹⁰ Sistema de dados responsável por armazenar os planos plurianuais de alfabetização, documento que passou a ser exigido com o D-6.097(07) para que os parceiros pudessem solicitar apoio técnico e financeiro.

Ora, pelas conclusões da autora, parece ter havido uma preferência na realização de parcerias com entes públicos, o que somente se justificaria caso os repasses integrassem o percentual de transferências obrigatórias em educação estipulados pela CRFB/88 (Constituição, 1988).

Os decretos D-4.834(03) e D-5.475(05), por sua vez, não trouxeram grandes pormenores quanto à regulamentação do programa, determinando apenas a incumbência do ministro de estado da educação elaborar normas que assegurem o pleno funcionamento do PBA e de sua respectiva comissão.

Convém salientar, apenas, que o D-5.475(05) criou a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, substituindo, assim, a antiga Comissão Nacional de Alfabetização instituída pelo D-4.834(03). Ambas as comissões possuem as funções consultivas, com o intuito de assessorar o MEC na proposição e efetivação de políticas nacionais relativas à alfabetização e, após 2005, também em relação à EPJA (Brasil, 2005a).

Apesar da nítida preocupação em inserir a EPJA no âmbito da citada comissão, Almeida e Corso (2014, p.32) denunciam a inexistência de políticas públicas “[...] que assegurem articulação efetiva entre a fase de mobilização – representada pela alfabetização – e a de continuidade, a qual deveria assegurar o acesso universal dos jovens e adultos ao ensino fundamental e médio na modalidade EJA”.

Isso ocorre porque, a exemplo de programas anteriores¹¹, o PBA assumiu um caráter de campanha, desvinculando a alfabetização da educação básica¹². Apesar das críticas e das alterações sofridas pelo programa, ele continua assumindo um viés emergencial. Nesse sentido, Catelli (2014) censura as diretrizes do PBA, informando que a sua definição como programa de ação setorial traduziu-se em iniciativas de curta duração, com baixo custo, improvisação de alfabetizadores com sutis ajudas de custo e com insuficiente orientação e acompanhamento didático-pedagógico.

Por conseguinte, o D-6.093(07), ao reorganizar o PBA, alterou a sua finalidade, que passou a ser a universalização da alfabetização de jovens e adultos de 15 (quinze) anos ou mais¹³. Para tanto, o documento tratou de diversos assuntos até então omissos no contexto dos documentos normativos. A priorização de regiões com maiores índices de analfabetismo, a previsão de um plano plurianual de alfabetização como requisito para receber apoio técnico e financeiro, regras quanto aos alfabetizadores, execução do programa, selos de certificação e quanto à comissão nacional de alfabetização e educação de jovens e adultos foram inseridas.

De acordo com o último balanço realizado pelo MEC, o PBA atendeu aproximadamente 14,7 (quatorze vírgula sete) milhões de jovens e adultos entre os anos de 2003 a 2012, sendo que cerca de 1.200.000 (um milhão e duzentos

¹¹ Como ocorreu com Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e o Programa Alfabetização Solidária (PAS).

¹² Educação básica na modalidade EPJA, já que o objetivo do programa é atender pessoas com 15 anos ou mais de idade.

¹³ Conforme anunciamos, o PBA nasceu, em 2003, com a finalidade de universalizar a alfabetização de pessoas jovens e adultas.

mil) alfabetizando foram beneficiados somente em 2012 (Programa Brasil Alfabetizado, 2016).

Além disso, verificamos um aumento significativo de investimentos federais no PBA, que passou de R\$ 193.000.000 (cento e noventa e três milhões de reais), em 2003, para R\$ 315.000.000 (trezentos e quinze milhões de reais), em 2007 (Machado, 2011).

Pelo exposto, embora o PBA seja considerado um importante programa para superação dos índices de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade, a desvinculação entre a alfabetização e o conseqüente ensino básico tem sido objeto de crítica pelos educadores e pesquisadores da área, especialmente pelos exemplos de experiências anteriores não bem sucedidas. Nesse diapasão, Ireland (2012, p.5) afirma: “Por motivos políticos, a alfabetização de jovens e adultos foi, mais uma vez, artificialmente separada da educação escolar de jovens e adultos.”

Nesse sentido, Almeida e Corso (2014, p.32) destacam:

[...] o fato de que as ações de alfabetização abrigadas pelo Programa, por serem pulverizadas, sobrepostas e heterogêneas, reforçam um conjunto de práticas que se coadunam com as marcas de diferentes formas de precarização a que estão, em geral, submetidos alfabetizadores e alunos.

Quanto ao financiamento, observamos um aumento considerável entre os anos de 2003 a 2007, o que pode sugerir, senão a ideia de progressividade na efetivação do direito à educação, ao menos podemos afirmar que não houve retrocesso, demonstrando respeito à ideia de “proibição de contrarrevolução social” aplicável aos direitos fundamentais (Novelino, 2013).

A dificuldade em considerar melhorias (progressão social) apenas pelo critério do financiamento é explicada por Machado (2011), ao indicar que a avaliação de um programa requer, além da mobilização de recursos, uma efetiva avaliação de sua qualidade do ponto de vista da aprendizagem adquirida pelos educandos, o que não será realizado neste momento.

A descentralização dos recursos, possibilitando uma gestão mais célere e efetiva, representou alteração positiva para fins de ampliação do programa, facilitando a articulação entre o MEC e os parceiros. Aliás, a transferência automática de recursos tem sido uma tendência no âmbito dos documentos normativos analisados, demonstrando um tratamento condizente com conceito de mínimo existencial aplicado à EPJA (Sarlet, 2012).

A última reestruturação do PBA, pelo D-6.093(07), trouxe para o campo dos documentos normativos questões significativas para a ampliação do programa, conforme já citamos. A instituição dos planos plurianuais de alfabetização, em 2007, parece ter sido de enorme relevância, já que os parceiros deverão se organizar melhor para aderir ao PBA, apresentando indicadores acerca da demanda, taxas de analfabetismo, avaliação dos resultados do programa, dentre outros dados. A necessidade de prestar tais informações incentiva a pesquisa, a qual poderá desempenhar papel ímpar na investigação e posterior solução das eventuais adversidades enfrentadas.

Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

O programa de integração profissional ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos (Proeja) foi instituído em 2005 pelo D-5.478(05), no âmbito das instituições educacionais federais indicadas pelo supramencionado documento¹⁴. O Proeja, desde sua criação, abrangeu duas modalidades de cursos, quais sejam:

- a) Formação inicial e continuada de trabalhadores, com carga horária máxima de 1.600 (um mil e seiscentas) horas;
- b) Educação profissional técnica de nível médio, com carga horária máxima de 1.400 (um mil e quatrocentas) horas. (Brasil, 2005b).

Haja vista o seu objetivo de fortalecer as estratégias de desenvolvimento socioeconômico, as áreas profissionais dos cursos ofertados no âmbito do Proeja devem priorizar as demandas locais e regionais, o que requer, por vezes, a participação prévia da população no procedimento de escolha dos cursos, por meio de reuniões, audiências públicas e outros tipos de consulta popular.

Por conseguinte, há uma predileção por cursos de educação profissional integrados ao ensino médio, conforme observamos no artigo 2º do D-5.478(5), *in verbis*: “Os cursos de educação profissional integrado ao ensino médio, no âmbito do Proeja, serão ofertados obedecendo ao mínimo inicial de dez por cento do total das vagas de ingresso, tendo como referência o quantitativo de vagas no ano anterior.” (Decreto n. 5.478, 2005).

Para Almeida e Corso (2014, p. 36),

[...] o Ensino Médio Integrado para o aluno de EJA aparece como positividade porque favorece uma formação mais completa, à medida que propõe a integração entre a formação geral e específica, já que o sistema de ensino brasileiro foi historicamente marcado pela dualidade curricular. Também porque a EJA, historicamente, foi marcada por políticas de formação aligeiradas, ora voltadas por formações rápidas para atender ao mercado de trabalho e/ou ora voltadas a programas de alfabetização.

Pouco mais de um ano de sua criação, o Proeja sofreu significativas mudanças pelo D-5.840(06)¹⁵, a começar pela sua própria designação, que mudou de programa de integração profissional ao ensino médio na modalidade de educação de jovens e adultos para programa nacional de integração da educação profissional com a educação básica na modalidade jovens e adultos.

Como podemos observar, apesar da sigla Proeja permanecer a mesma, o decreto de 2006 ampliou expressivamente o campo de atuação do programa,

¹⁴ De acordo com o D-5.478(05), o Proeja foi criado no interior dos Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais, Escolas Agrotécnicas Federais e Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais.

¹⁵ Que revogou o D-5.478(05).

tornando possível associar os seus cursos também ao ensino fundamental, consoante verificamos no §2º, artigo 1º, do documento D-5.840(06):

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

I – ao ensino fundamental e ao ensino médio, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, no caso da formação inicial e continuada de trabalhadores, nos termos do art. 3º, §2º, do Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004;

II – ao ensino médio, de forma integrada ou concomitante, nos termos do art. 4º, §º1, incisos I e II, do Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004. (Decreto n. 5.840, 2006).

Lado outro, o Proeja continuou ofertando duas modalidades de cursos, o de formação inicial e continuada de trabalhadores e o de educação profissional técnica de nível médio. A grande novidade, nesse tocante, refere-se à alteração da carga horária. Antes, como vimos, o D-5.478(5) previa uma carga horária máxima de 1.600 (um mil e seiscentas) horas e 1.400 (um mil e quatrocentas) horas, para os cursos de formação inicial continuada de trabalhadores e educação profissional técnica de nível médio, respectivamente. Com o D-5.840(06) os cursos de formação inicial continuada de trabalhadores passaram a ter uma carga horária mínima de 1.400 (mil e quatrocentas) horas e os cursos de educação profissional técnica de nível médio passaram a ter uma carga horária mínima de 2.400 (duas mil e quatrocentas horas).

Tal modificação é de extrema relevância, não apenas pelo quantitativo de horas atribuído a cada curso, mas principalmente porque o documento de 2006 prevê uma carga horária mínima, ou seja, vincula o sistema educacional que irá ofertar cursos pelo Proeja àquele mínimo previsto na legislação federal. O D-5.478(5) previa apenas uma carga horária máxima, isto é, a legislação, além de limitar a carga horária do curso, facultava ao sistema educacional estabelecer a carga horária mínima.¹⁶

Ainda quanto às mudanças trazidas pelo D-5.840(06), percebemos uma expansão quanto aos sistemas de ensino autorizados a oferecer cursos do Proeja (Machado, 2011). A partir de 2006, o Proeja não se limitava mais às redes federais de ensino, nos termos do artigo 1º, §3º do citado documento:

O Proeja poderá ser adotado pelas instituições públicas dos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem, e formação profissional vinculadas ao sistema sindical (Sistema “S”), sem prejuízo do disposto no §4º deste artigo. (Decreto n. 5.840, 2006).

Além das modificações mencionadas, observamos várias regulamentações específicas anteriormente inexistentes, como a exigência da

¹⁶ É interessante verificar que essa análise foi feita no âmbito dos documentos normativos selecionados. Logo, não analisamos se, entre os anos de 2005 e 2006, havia alguma resolução no âmbito do MEC no sentido de estabelecer uma carga horária mínima para os cursos no âmbito do Proeja.

elaboração de projetos político-pedagógicos para a abertura de cursos e programas do Proeja, estabelecida pelo D-5.840(06). Tudo isso indica que houve, no âmbito dos documentos normativos, uma preocupação maior com o programa e, conseqüentemente, com a EPJA.

Ainda no período de recorte deste trabalho, identificamos duas iniciativas para ampliar o programa. A primeira ocorreu com a expedição do D-6.095(07), que fixou diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, estabelecendo-se como um dos objetivos dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a oferta de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional técnica de nível médio, no âmbito do Proeja. A segunda sobreveio quando o Proeja foi integrado ao Pronatec, o que significou uma tentativa de aumento de suas matrículas (Decreto 7.855, 2012).

Essa articulação, entre EPJA e educação profissional, embora tenha ganhado contornos mais concretos com a criação do Proeja (D-5.478[05]), já havia sido prevista no Decreto n. 5.154 (2004), ao determinar que os cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores deveriam articular-se, “[...] preferencialmente, com os cursos de educação de jovens e adultos [...]”. Posteriormente, a LO-11.741(08) inseriu determinação similar na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei n. 9.394/96, que passou a consignar em seu artigo 37, §3º, que “A educação de jovens e adultos deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento.” (Lei Ordinária 9.394, 1996).

De acordo com o Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015, entre os anos de 2006 a 2012, registraram-se mais de 30.000 (trinta mil) matrículas no Proeja apenas na rede federal de educação de educação profissional, científica e tecnológica. Apesar dos números anteriores, vários pesquisadores denunciam os altos índices de desistência e abandono escolar no Proeja, os quais são atribuídos por diversos fatores, como a incompatibilidade de conciliar a jornada de trabalho com os cursos (Santos & Crepaldi, 2011), problemas familiares, dificuldade de aprendizagem nos cursos e mudança de jornada de trabalho (Debiasio, 2010).

Por um lado, pelo o que analisamos entre os anos de 2001 a 2015, o Proeja apresentou avanços na tentativa de efetivar a EPJA como expressão do mínimo existencial que essa modalidade educativa representa. A preocupação com a qualidade dos cursos (estabelecendo carga horária mínima e exigência de projetos político-pedagógicos próprios) e a previsão de expansão (extensão a toda a educação básica e expansão dos sistemas educacionais habilitados para ofertar cursos) indicam que houve incremento do programa, representando, portanto, um movimento de avanço social (Sarlet, 2012). Por outro, os índices de desistência e abandono escolar denunciam a necessidade de pensar propostas pedagógicas e diretrizes curriculares alternativas, condizentes com a realidade dos educandos e, portanto, observando-se a função equalizadora da EPJA. Isso sem falar nas recorrentes críticas associadas à transferência de responsabilidades educacionais ao setor privado (Haddad & Di Pierro, 2015).

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

No âmbito de uma política de educação profissional, e seguindo a tendência do PBP, no sentido de articular a educação básica com a educação profissional, a União criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), consubstanciado na LO-12.513(11), de 26 de outubro de 2011, e cuja principal meta seria criar oito milhões de vagas até o ano de 2014.

Buscou-se, dessa forma, ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica na educação básica. Noutros termos, a iniciativa teve como finalidade:

[...] expandir, interiorizar, e democratizar a oferta de cursos de educação profissional contribuindo para a melhoria da qualidade da educação básica e ampliando as oportunidades educacionais dos trabalhadores. (Lei Ordinária n. 12.513, 2011).

O programa nasceu para atender, prioritariamente, aos estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, aos trabalhadores e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda. (Lei Ordinária n. 12.513, 2011).

A execução do Pronatec ficou a cargo da União, mediante assistência técnica e financeira a programas, projetos e ações desenvolvidos com as redes de educação profissional (redes públicas federal, estaduais, distrital e municipais de educação profissional e tecnológica) e com os serviços nacionais de aprendizagem (conhecido como Sistema S), quais sejam: a) Serviço nacional de aprendizagem na Indústria (SENAI) ; b) Serviço nacional de aprendizagem rural (SENAR); c) Serviço nacional de aprendizagem do transporte (SENAT); d) Serviço social da indústria (SESI) e e) Serviço nacional de aprendizagem comercial (SENAC).

Nos termos da redação original da LO-12.513(11), foram previstas as seguintes ações:

- I – ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;
- II – fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;
- III – incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;
- IV – oferta de bolsa formação, nas modalidades: a) Bolsa Formação Estudante; b) Bolsa Formação Trabalhador;
- V – financiamento da educação profissional e tecnológica;
- VI – fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;
- VII – apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;
- VIII – estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e
- IX – articulação com o Sistema Nacional de Emprego. (Lei ordinária n. 12.513, 2011).

Ao analisar a atuação no contexto do Pronatec, Saldanha (2012, p.7) destaca a Bolsa Formação, e comenta:

Os critérios para a participação dos alunos a partir de 2012 foram definidos de diversas formas por cada estado, como a pobreza, o sorteio, a seleção, a residência próxima aos cursos, o desempenho escolar, as situações de risco, os participantes de programas sociais, a frequência, os matriculados em 2º ou 3º ano do Ensino Médio etc.

Nesse compasso, Haddad e Di Pierro (2015, p.212) admoestam:

[...] algumas das iniciativas colocadas sob sua abrangência existiam previamente, como a ampliação da rede de escolas técnicas e o subprograma Brasil Profissionalizado, de apoio às redes estaduais para expansão e melhoria do ensino técnico. A principal novidade introduzida em 2011 foi a bolsa-formação [...].

Posteriormente, a LO-12.816(13) alterou o rol de atribuições do programa, acrescentando a necessidade de articulação do Pronatec com o Projovem¹⁷. Com isso, o Pronatec ampliou, consideravelmente, seu âmbito de abrangência, passando a atender, além do ensino médio, o ensino fundamental. Apesar dos documentos normativos selecionados que tratam do Pronatec (LO-12.513[11]; D-7.855[12] e LO-12.816[13]) não informarem de forma expressa essa ampliação (do ensino médio para toda a educação básica), esta conclusão pode ser extraída ao analisarmos a essência dos dois programas.

Expliquemos melhor. O Pronatec, como vimos, buscou integrar educação profissional com o ensino médio. Já o Projovem teve como foco principal o ensino fundamental. A partir do momento em que a LO-12.816(13) prevê a articulação do Pronatec com o Projovem, há uma expansão do Pronatec, que passa a atender não apenas o ensino médio, mas também o ensino fundamental (Lei ordinária, 12.816, 2013).

Nesse ponto, percebemos que, durante o período de recorte deste trabalho, houve uma preocupação na articulação de diversas iniciativas relacionadas à EPJA, pelo menos do ponto de vista normativo. Diversos documentos já citados comprovam essa assertiva. Observemos outro exemplo:

Em 2012, o D-7.855(12) delineou as competências do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado no âmbito do Pronatec, quando de sua instituição pela LO-12.513(11). Dentre suas atribuições, destacamos o dever de “[...] propor medidas que permitam articular as ações que integram o PRONATEC com outros programas e ações de formação e qualificação profissional e de elevação de escolaridade de jovens e adultos.” (Decreto n. 7.855, 2012).

Tal situação é, no mínimo, curiosa e merece ser objeto de pesquisas futuras, já que a desarticulação entre projetos e programas é uma crítica

¹⁷ Para este artigo, optamos, em razão do limite de página, em não abordar a temática do Projovem. Ao longo do texto, a referida iniciativa é citada, brevemente, face à necessidade de diálogo com outros projetos analisados.

frequente que vem sendo feito por autores da EPJA (Ireland, 2012; Haddad & Di Pierro, 2015; Almeida & Corso, 2014).

Assim como outras iniciativas já analisadas anteriormente, o Pronatec não se destina exclusivamente à EPJA, mas atende jovens e adultos matriculados na educação básica desta modalidade educativa. Nesse particular, o programa beneficia prioritariamente:

- I – estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- II – trabalhadores;
- III – beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
- IV – estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento. (Lei ordinária n. 12.513, 2011).

O MEC divulgou, em 2013, por meio da Nota Informativa n. 12, que:

O PRONATEC EJA consiste na oferta gratuita de cursos técnicos nas formas integrada e concomitante e de cursos de formação inicial e continuada, articulados à educação básica, na modalidade de educação de jovens e adultos, por intermédio da Bolsa-Formação, na perspectiva de fortalecer e ampliar a articulação entre educação profissional e elevação de escolaridade. (Nota informativa n. 12, 2013).

Conforme observamos nas citações anteriores, há três espécies de Pronatec, desenvolvidos no contexto da EPJA, quais sejam:

- a) Pronatec EPJA Técnico Integrado (destinado a egressos do ensino fundamental na modalidade EPJA, com idade igual ou superior a 18 anos, cuja gestão fica a cargo de órgãos da EPJA e do Projovem);
- b) Pronatec EPJA Técnico Concomitante (destinado a egressos do ensino fundamental na modalidade EPJA, com idade igual ou superior a 18 anos, cuja gestão fica a cargo de órgãos da EPJA e do Projovem);
- c) Pronatec EPJA Formação Inicial e Continuada – FIC (para estudantes matriculados no ensino fundamental na modalidade EPJA, com idade igual ou superior a 15 anos, e no ensino médio na modalidade EPJA, com idade igual ou superior a 18 anos, cuja gestão fica a cargo de órgãos da EPJA). (Lei ordinária n. 12.816, 2013).

De acordo com o Relatório Educação para todos no Brasil 2000-2015, expedido pelo MEC, entre os anos de 2011 a 2014, registrou-se um aumento expressivo no número de matrículas no Pronatec: as matrículas que, em 2011, somavam 920.299 (novecentos e vinte mil, duzentos e noventa e nove), em 2014, passaram para 7.341.047 (sete milhões, trezentos e quarenta e um, e quarenta e sete), quantitativo bem próximo da meta prevista, inicialmente, de oito milhões de vagas para o ano de 2014. No ano de 2015, o MEC registrou 1.300.000 (um milhão e trezentas) mil matrículas (Relatório Educação para Todos no Brasil, 2016).

Por um lado, o Pronatec parece apresentar impacto significativo para a escolarização de pessoas com 15 (quinze) anos ou mais de idade: basta

analisarmos o crescente número de matrículas desde a sua criação. A integração da EPJA com a educação profissional indica preocupação com os jovens e adultos que não concluíram a educação básica, convergindo para a tentativa de observância da tríplice função da EPJA, buscando-se não apenas o direito à educação (função reparadora), com igualdade de oportunidades (função equalizadora), mas absorvendo as necessidades futuras desses sujeitos por meio da qualificação profissional (função permanente).

Lado outro, Haddad e Di Pierro (2015) tecem críticas ao referido programa. Vejamos. Primeiro, criticam o seu viés privatizante, o que induz a transferência de recursos públicos para o setor privado, seja através da participação do Sistema “S” ou de outras instituições privadas. Segundo, repreende a curta duração dos cursos, bem como o fato de serem direcionados à qualificação pontual para o posto de trabalho, de forma desarticulada com a educação básica, o que rescinde com a ideia de educação integrada. E, terceiro, denunciam a ausência de mecanismos de gestão democrática, de meios de avaliação de seus resultados e monitoramento.

Considerações finais

Após analisar alguns projetos e programas anteriormente citados, com o objetivo de analisar a configuração da EPJA, em nível nacional, no âmbito de documentos normativos, identificando as principais iniciativas governamentais que buscaram assegurar o direito de aprender de estudantes no contexto da educação básica, evidenciamos, a seguir, as principais tendências caracterizadoras da EPJA.

Inicialmente, destacamos o regime de colaboração entre os entes federativos, previsto no artigo 211 da CRFB/88 (Constituição, 1988), que está cada vez mais presente na seara dos projetos e programas desenvolvidos em EPJA, e tem se evidenciado sob a forma de assistência técnica e financeira. Esse amparo, normalmente prestado pela União aos demais entes federativos, pôde ser visualizado em várias iniciativas analisadas, desde aqueles preocupados com a alfabetização até a educação básica completa.

Apesar do regime de colaboração vislumbrar, a princípio, uma medida benéfica, a dispersão dos programas e projetos em EPJA demonstra menor efetividade dos mecanismos de redistribuição entre as esferas de governo. Haddad e Di Pierro (2015, p.209) afirmam que “[...] a oferta de EJA é desconcentrada nos 5.500 municípios das 27 unidades da Federação, variando segundo a capacidade financeira e administrativa de cada unidade (que difere sobremaneira) e as prioridades da política local.” Ou seja, a colaboração entre os entes não se apresenta de forma equânime, demonstrando violação à função equalizadora desta modalidade educativa.

Outra tendência observada é a frequente previsão de cooperação da sociedade civil na execução dos programas e projetos, o que sugere o reconhecimento de que a superação do analfabetismo deve ser uma ação conjunta, a ser realizada não somente pelo Estado, mas também pela sociedade. Essa convergência de participação da sociedade civil pode ser verificada não

apenas no âmbito interno, mas também no plano internacional. Apesar disso, a transferência de responsabilidade governamental para a sociedade, fruto da redefinição do papel do Estado pela adoção de políticas neoliberais, vem sendo questionada por muitos autores da EPJA, sob o argumento de que esse viés privatizante conduz à diminuição do dever estatal junto aos direitos sociais (Haddad & Di Pierro, 2015).

Como regra, tem havido ainda uma convergência na descentralização de recursos para a execução de iniciativas em EPJA, o que se dá por meio da transferência automática de recursos, facilitando o desenvolvimento dos programas e projetos, haja vista a desburocratização pela inexigência da pactuação de contratos, convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres.

Por conseguinte, percebemos uma preocupação, pelo menos no âmbito dos documentos normativos, em articular programas e projetos que se ocupem da EPJA, conforme analisamos na LDBEN 9394/96, nos decretos D-5.154(04), D-5.478(05), D-7.855(12) e nas leis ordinárias LO-11.741(08) e LO-12.513(11). Apesar disso, as críticas advindas da inexistência desta articulação não são poucas, consoante podemos observar em Almeida e Corso (2014), Haddad e Di Pierro (2015) e Ireland (2012).

A vinculação da EPJA com a educação profissional é outra tendência que merece evidência ao analisarmos os projetos e programas no período definido para esta pesquisa. A criação do Proeja (D-5.478[05]), a previsão de que a EPJA deveria articular-se preferencialmente com a educação profissional em 2008 (LO-11.741[08]) e a instituição do Pronatec em 2011 (LO-12.513[11]) demonstram claramente essa nova tendência de qualificação, formação e educação profissional nesta modalidade educativa. Por oportuno, apesar desta vinculação (EPJA e educação profissional), os dados concernentes ao abandono escolar no Pronatec e Proeja, por exemplo, são preocupantes, e anunciam lacunas nesta articulação.

A limitação de idade para acesso a alguns programas e/ou projetos, a nosso ver, afronta a função reparadora da EPJA e a Teoria dos Direitos Fundamentais, conferindo a esta modalidade educativa tratamento aquém do núcleo essencial dos direitos fundamentais que ela representa.

Nesse particular, dada a dificuldade dos projetos e programas alcançarem um grupo de pessoas com maior idade (idosos), Haddad e Di Pierro (2015) chamam atenção ao fato de que algumas pesquisas educacionais acerca dos índices de alfabetização ignoram a população com idade superior a 65 (sessenta e cinco anos), o que compromete sobremaneira os resultados da investigação em geral, já que o número de idosos excluídos do processo de escolarização é grande.

Observamos, ainda, no íterim dos programas e projetos, uma oscilação em suas abrangências. Alguns se preocuparam com a alfabetização, outros com o ensino fundamental e, por fim, outros com o ensino médio. Foram poucos os projetos e programas que se dedicaram à educação básica em sua totalidade na modalidade EPJA. Nesse ponto, o caráter emergencial e a desvinculação entre a alfabetização e educação básica de algumas iniciativas foram objeto de crítica.

De modo geral, o direito de aprender de pessoas jovens e adultas está materializado no interior dos documentos normativos. Nesses termos, “[...] a

oferta pública de oportunidades de alfabetização e elevação de escolaridade tornou-se uma imposição legal [...]” (Haddad & Di Pierro, 2015, p.206).

Noutros termos, entendemos que, como regra, e do ponto de vista documental, não podemos falar em retrocesso. Para nós, o movimento foi de progresso, de preocupação com a efetivação da EPJA. Observamos, portanto, a proibição de retrocesso social desenvolvida pela Teoria dos Direitos Fundamentais.

Por outro lado, não arriscaríamos dizer que a EPJA foi tratada como expressão do mínimo existencial que representa, uma vez que, mesmo diante dos documentos normativos, há melhorias a serem feitas, a exemplo da limitação de idade para alguns programas, a inexistência de descentralização de recursos para algumas iniciativas, a desvinculação entre alfabetização e educação básica e o fato de alguns programas não atenderem à educação básica em geral.

Por fim, gostaríamos de dizer que o contexto contemporâneo da EPJA exige novas pesquisas capazes de situar, problematizar e dar continuidade às análises aqui propostas, especialmente partindo do período de 2016 a 2019, face ao desmonte atual das políticas públicas para a área em questão, bem como, à invisibilidade produzida no campo da EPJA. Em nível nacional, hodiernamente, vivemos tempos complexos e de retrocessos sociais, educacionais, políticos, culturais etc. Ao negar direitos, nega-se também justiça social, dignidade humana. Estas problemáticas nas quais estamos inseridos são temáticas de nossos próximos estudos e publicações.

Referências

Almeida, A. de., & Corso, A. M. (2014). *Educação de Jovens e Adultos: interfaces política, histórica e pedagógica*. Paraná: Unicentro.

Bardin, L. (2001). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (1988). Brasília. Recuperado em 16 de julho, 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

Catelli, R., Jr. (2014). Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: de programa em programa. In Mortatti, M. R., & Frade, I. C. S. (Orgs.). (2014). *Alfabetização e seus sentidos: o que sabemos, fazemos e queremos?*. (pp.91-108). São Paulo: Unesp.

Debiasio, F. J. M. (2010). *Acesso, permanência e evasão nos cursos de Proeja em instituições de ensino de Curitiba – PR*. Dissertação de mestrado, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Decreto n. 4.834, de 8 de setembro de 2003 (2003). Cria o programa Brasil alfabetizado, institui a comissão nacional de alfabetização e a medalha Paulo

Freire, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 6 de dezembro, 2016, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4834.html

Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004 (2004). Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 12 de dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.html

Decreto n. 5.475, de 22 de junho de 2005 (2005). Altera a denominação e o objetivo da comissão nacional de alfabetização, instituída pelo decreto 4.834, de 8 de setembro de 2003. Brasília. Recuperado em 6 de dezembro, 2016, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5475.html

Decreto n. 5.478, de 24 de junho de 2005 (2005). Institui, no âmbito das instituições federais de educação tecnológica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA. Brasília. Recuperado em 18 de dezembro, 2016, de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5478.html

Decreto n. 5.840, de 13 de julho de 2006 (2006). Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 15 de dezembro, 2016, em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.html

Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007 (2007). Dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 10 de dezembro, 2015, em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6093-24-abril-2007-553444-norma-pe.html>

Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007 (2007). Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília. Recuperado em 12 de dezembro, 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6095.html

Decreto n. 7.855, de 5 de dezembro de 2012 (2012). Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília. Recuperado em 12 de dezembro de 2016, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7855.html

Gadotti, M. (2013). Educação de adultos como direito humano [Versão eletrônica]. *Revista EJA em debate*, 2(2), 12-19.

Haddad, S., & Di Pierro, M. C. (2015). Transformações nas políticas de educação de jovens e adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional [Versão eletrônica]. *Caderno Cedes*, 35 (96), 197-217.

Ireland, T. D. (2012). Educação de jovens e adultos como política pública no Brasil (2004-2010): os desafios da desigualdade e diversidade [Versão eletrônica]. *Revista Rhizome Freirean*, (13), 1-16.

Kosik, K. (2011). *Dialética do concreto* (9a ed.). São Paulo: Paz e Terra.

Lei ordinária n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (1996b). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. Recuperado em 16 de julho, 2015, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.html

Lei ordinária n. 10.880, de 9 de junho de 2004. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 6 de junho, 2004, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.html

Lei ordinária n. 11.741, de 16 de julho de 2008 (2008). Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica. Brasília. Recuperado em 10 de dezembro, 2016, em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111741.html

Lei ordinária n. 12.513, de 26 de outubro de 2011 (2011). Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 2 de janeiro de 2017, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.html

Lei ordinária n. 12.816, de 5 de junho de 2013 (2013). Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa Formação estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens. Brasília. Recuperado em 17 de dezembro, 2016, em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.html

Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU.

Machado, M. M. (2011). A educação de jovens e adultos no século XXI – da alfabetização ao ensino profissional [Versão eletrônica]. *Inter-Ação*, 36(2), 393-412.

Marques, W. (1997). O quantitativo e o qualitativo na pesquisa educacional [Versão eletrônica]. *Avaliação - Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2(3), 19-23. Brasília. Recuperado em 5 de abril, 2016, de <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/966>>

Medida Provisória 173, de 16 de março de 2004 (2004). Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília. Recuperado em 10 de dezembro, 2015, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2004/medidaprovisoria-173-16-marco-2004-531290-norma-pe.html>

Minayo, M. C. S. (2013). *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde* (13a ed.). São Paulo: Hucitec.

Novelino, M. (2013). *Manual de direito constitucional* (8a ed.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

Nota informativa n. 12 (2013). Assunto: Pronatec EJA. Brasília. Recuperado em 4 de janeiro, 2017, de <file:///C:/Users/Sumerly/Desktop/NI%2012%20-%20Pronatec%20EJA.pdf>

Parecer n. 11, de 10 de maio de 2000, do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (2000b). Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Brasília. Recuperado em 16 de julho de 2015, de http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf

Programa Brasil Alfabetizado – saiba mais (2016). Brasília. Recuperado em 6 de dezembro, 2016, de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19002

Relatório educação para todos no Brasil 2000-2015 (2016). Brasília. Recuperado em 17 de dezembro, 2016, de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192

Santos, I. C., & Crepaldi, E. M. F. (2011, outubro). Um estudo sobre as causas de desistência no curso de segurança do trabalho/PROEJA. *Anais do VI Encontro de Produção Científica e Tecnológica*, Campo Mourão, PR, Brasil.

Sarlet, I. W. (2012). *A eficácia dos direitos fundamentais* (7a ed.). São Paulo: Malheiros.